

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Développement de l'e-gouvernement au Chili dans le cadre de
la modernisation de l'État sous le règne de la *Concertación*
1990-2006.
La recherche d'un État efficace.

Mémoire

Présenté

comme exigence partielle

de la Maîtrise en science politique

Par

Mauricio Fuentes

Août 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

Table de Matières

Résumé.....	iii
Introduction	1
Chapitre I	
La modernisation de l'État : vecteurs de changement.....	8
1.1 Pourquoi une réforme?.....	8
1.1.1 Crise de l'État- providence	9
1.1.2 Émergence de nouveaux modèles managériaux.....	11
1.1.3 La Globalisation	14
1.2 Un nouveau paradigme technologique.....	15
1.2.1 L'économie de la connaissance.....	16
1.3 Affaiblissement de l'État-nation.....	20
1.3.1 Crise de gouvernance	22
1.4 Le gouvernement et la technologie : L'e-gouvernement.....	24
1.4.1 Le début: les services électroniques.....	25
1.4.2 Un nouveau modèle de gestion l'administration électronique.....	28
1.4.3 La coordination des politiques : l'e-gouvernance.....	30
1.4.4 L'e-démocratie.....	33
1.4.5 Perspectives et phases de l'e-gouvernement	34
1.5 L'expérience latino-américaine : des générations de réformes	36
1.5.1 Les réformes structurelles de première génération : le <i>downsizing</i>	37
1.5.2 La Deuxième génération de réformes : L'approche managériale	39
1.5.3 Les conséquences des réformes	41
1.5.4 Troisième génération de réformes : Un gouvernement pour la société de l'information en Amérique latine	44
Chapitre II	
Modernisation de l'État au Chili : les impératifs d'un nouveau modèle économique, technologique et social.....	51
2.1 L'État chilien aujourd'hui.....	51
2.1.1 La Concertación	55
2.2 « L'équilibre de la terreur » : Le gouvernement de Patricio Aylwin (1990-1994)	60
2.2.1 Les premières réformes	62
2.2.2 Le début du Gouvernement électronique au Chili : Le « Grupo Informático »	65
2.2.3 L'expansion de l'accès : Les réseaux « ENLACES » et « REUNA »	69

2.3« Un gouvernement pour les temps nouveaux ». La période de Eduardo Frei (1994-2000).....	71
2.3.1 Première phase des modernisations	74
2.3.2 Deuxième cycle de modernisation : la gestion stratégique	75
2.3.3 Le Plan stratégique de modernisation de la gestion publique et les nouvelles technologies d'information et de communication	77
2.3.4 La société de l'information comme politique d'État.....	81
2.3.5 Initiatives emblématiques	86

Chapitre III

« Ouvrir les portes au développement » : L'offensive numérique du gouvernement de Ricardo Lagos (2000-2006).....	92
--	----

3.1 Les technologies et le développement	92
3.2 Le Projet de réforme et de modernisation de l'État (PRyME)	95
3.2.1 L'Instructif présidentiel 005.....	97
3.3 Le développement de l'infrastructure d'information.....	100
3.3.1 Les alliances stratégiques avec le secteur privé	100
3.3.2 Le développement de ressources humaines	103
3.3.3 Les politiques d'accès aux réseaux numériques	104
3.4 Développement du gouvernement électronique	106
3.4.1 L'évolution des services électroniques (<i>front office</i>) : « Trámite Fácil ».....	106
3.4.1 La participation et les nouvelles technologies	110
3.4.2 Les « Infocentros Comunitarios »	113
3.5 L'Agenda du gouvernement électronique 2002-2005	118
3.6 Le retour des réformes managériales et l'Agenda numérique	124
3.6.1 La crise politique.....	124
3.6.2 L'Agenda numérique de 2004	127
3.7 L'Administration électronique (<i>back office</i>).	130
3.7.1 L'interopérabilité.....	132
3.7.2 Plate-forme intégrée de Services électroniques.....	134
3.7.3 Système d'information pour la Gestion financière de l'État. (SIGFE)	135
3.7.4 « ChileCompra »	136

Conclusions	139
-------------------	-----

Bibliographie.....	143
--------------------	-----

Note

Tous les documents originaux en espagnol ou en anglais ont été traduits par l'auteur.

Résumé

C'est dans le contexte du nouvel ordre social fondé sur les technologies d'information et de communication qu'émerge le concept de gouvernement électronique ou e-gouvernement. En Amérique latine, on l'envisage souvent comme une troisième génération de réformes qui succède aux réformes structurelles du « Consensus de Washington » et aux réformes de deuxième génération des années 1990.

Dans le cas du Chili, les initiatives visant la modernisation électronique de l'appareil public s'insèrent dans l'effort plus global de modernisation de l'État. On peut voir dans les trois gouvernements de la *Concertación*, la coalition des partis qui prend le pouvoir après 17 ans de dictature de Augusto Pinochet, un effort soutenu dans la recherche d'un État plus efficace, ajoutant à la réforme économique entamée pendant le gouvernement militaire une nouvelle dimension politique et sociale. Ainsi, pendant la période de transition vers la démocratie (1990-1994) sous le règne de Patricio Aylwin, s'amorce le processus de modernisation de la gestion publique. Ensuite avec Eduardo Frei (1994-2000), le développement de l'e-gouvernement s'insère pour la première fois dans le débat. Finalement sous l'administration de Ricardo Lagos (2000-2006) l'e-gouvernement devient une priorité avec le démarrage d'une panoplie d'initiatives de modernisation technologique systématisées dans l'Agenda de gouvernement électronique 2002 et l'Agenda numérique en 2004, dans le but de faire du Chili, en 2010, un pays développé sur le plan numérique.

Mots-clés : gouvernement électronique, modernisation de l'État et Nouvelle gestion publique, société de l'information, services électroniques, administration électronique, Chili.

Introduction

Les profondes modifications des formes d'organisations et la rapidité de réaction aux changements produits par les phénomènes de la globalisation, la diffusion de nouvelles technologies d'information et de communication et l'émergence de l'Internet ont affecté fortement les activités gouvernementales, le milieu des affaires et le monde social. Ce nouvel ordre social fondé sur les technologies d'information et de communication a été nommé *société d'information* faisant ainsi référence à *une société et à une économie où l'acquisition et l'utilisation de la connaissance et de l'information ainsi que les possibilités de la communication interactive jouent un rôle décisif*¹.

Ce type de société a pris forme au cours des deux dernières décennies, même si l'on en parlait déjà dans les années 1970 alors que des spécialistes repérèrent les premiers indices annonciateurs d'une transition d'une société fondée sur le contrôle et l'optimisation industrielle vers celle qui privilégiera le contrôle et la gestion de l'information, tendance qui se confirmera au cours des années '80 et '90.² Ainsi, de la même façon que la société industrielle a eu son modèle étatique, cette *société d'information* exige, pour son développement, un nouveau cadre institutionnel capable d'intégrer et de faire intervenir une panoplie d'agents, de gouvernements, d'entreprises, de chercheurs, de centres de recherche, d'organisations et de citoyens dans l'effort de l'innovation pour le développement³. C'est dans ce contexte qu'émerge le concept de *gouvernement électronique* ou *e-gouvernement* que l'on peut définir comme l'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur public afin d'optimiser sa gestion tout en établissant une nouvelle interaction entre tous les paliers de gouvernements et leurs citoyens, les organisations et les entreprises.⁴

¹ Council for Research 1995 *in* Gobierno de Chile. Ministerio General de la Presidencia. *Gobierno Electronico en Chile. Estado del Arte*. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PryME). Programa de Modernización de la Gestión Pública. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Abril 2003. p.10. *in* www.modernizacion.cl/1350/articles-50786_doc.pdf

² Toffler.1979

³ Valenti Lopez, Pablo. *La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un Nuevo Marco Institucional*. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. OEI. N° 2/Enero-Abril 2002. *in* www.oei.es/revistacts/numero2/valenti.htm

⁴ Piana, Ricardo Sebastian. *Gobierno Electronico. Organización en Red y Gobernabilidad*. X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática. Santiago. 2004 p.1. *in* <http://sdi.bcn.cl/e-derecho/Ponencias/Organizacion%20en%20red%20y%20gobernabilidad%20Piana.pdf>

Il faut noter que l'intérêt pour le gouvernement électronique n'est pas accidentel sinon qu'il s'insère dans une réflexion plus large sur le rôle de l'État. En effet, selon certains, lorsqu'un modèle économique, technologique et social est remplacé par un autre, et ce, accompagné de changements dans les politiques de développement, il est inévitable que l'État change aussi.⁵ Pensons notamment à la plupart de ces gouvernements qui, à divers degrés, ont démarré des processus de transformation institutionnelle dans le but de favoriser la croissance économique, générer des nouvelles et de meilleures avenues de participation citoyenne et renforcer le rôle du secteur public dans ses efforts pour offrir de meilleurs services et de meilleures chances aux gens.⁶ À ce sujet, on note qu'à partir du début des années '80 on parle d'une Nouvelle gestion publique qui émerge comme une réaction à la crise de l'État bureaucratique traditionnel qui prend forme à la fin de la deuxième guerre mondiale. Cette nouvelle approche managériale préconise notamment la décentralisation, la flexibilité, une gestion axée sur les résultats et une orientation vers le citoyen, considéré dorénavant comme un client de l'État.

C'est dans le même élan réformateur que l'introduction des nouvelles technologies de l'information et communication dans le domaine de l'État est venue à faire partie de l'agenda de pratiquement tous les gouvernements de nos jours. En effet, elles sont considérées comme un instrument fondamental et facilitateur de changements nécessaires pour moderniser l'État et le rendre capable d'encourager la compétitivité dans un marché globalisé, conséquence de la transformation des modes de production apportée par la troisième révolution industrielle de l'information et l'informatique.⁷

En ce qui a trait à l'Amérique latine, la réforme et la modernisation de l'État sont des sujets que les gouvernements de la région ont défini et assumé avec force. Dans ce sens, l'utilisation croissante de l'Internet dans les pays de la région s'est traduite par l'apparition de portails numériques gouvernementaux ainsi que dans le développement de différentes stratégies d'e-gouvernement dans ces mêmes pays.⁸ Souvent, on envisage le

⁵ Tomassini, Luciano. *La Reforma del Estado y las Políticas Publicas*. Centro de Analisis de Políticas Publicas. Universidad de Chile. Santiago. Chile. 1994 p.18. *in*

<http://www.inap.uchile.cl/politicaspUBLICAS/publicaciones/Lareformadeleestado.pdf>

⁶ DELOITTE RESEARCH. *At the Dawn of E-Government. The citizen as a customer*. A global study sector.

Deloitte Consulting & Touche. New York. 2003. p.4. *in*

<http://www.idt.unisq.ch/org/idt/ceegov.nsf/cac9b9f197e49ccfc1256ddb00406b46/a81df5e6e3de93f2c1256c8c00511dd8!OpenDocument>

⁷ Araya Dujisin, Rodrigo et Miguel A. Vigon Porrua. *América Latina puntogob. Casos y tendencias en Gobierno Electronico*. FLACSO/AICD-OEA. Santiago. Chile. 2004. p.18. *in*

<http://www.cedi.uchile.cl/catalogo/politicaydemocracia/gobiernoelectronico/index.html>

⁸ Reilly, Catherine. *Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina* *in ibid* p.71.

développement de l'e-gouvernement en Amérique latine comme une troisième génération de réformes qui succèdent aux réformes structurelles de première génération du « Consensus de Washington » appliquées au début des années '80 et aux réformes de deuxième génération centrées sur le développement institutionnel et l'amélioration de la gestion publique qui s'imposent au cours des années '90.

Dans le cas du Chili où se situe l'objet de la recherche, ce pays a été le premier en Amérique latine à changer en profondeur sa stratégie de développement économique, mettant ainsi l'accent sur la compétitivité internationale et l'ouverture au marché extérieur. Cette nouvelle orientation a fait de la transformation productive et de la modernisation technologique une priorité forçant du même coup une réflexion sur le besoin de redéfinir la structure et les fonctions de l'État.⁹ En effet, la performance positive du Chili lors de comparaisons internationales ainsi que l'expansion des ressources publiques montrent que la réforme de l'État au Chili n'est pas motivée par une situation de crise imminente mais bien par la perception d'avoir de « *grandes chances à saisir* » d'un côté, et de l'autre, par la pression de la société civile.¹⁰

En fait, malgré ses limitations, le processus de modernisation de la gestion publique chilienne constitue une des expériences les plus avancées de l'Amérique latine réussissant à dépasser l'étape expérimentale pour se matérialiser en initiatives concrètes et identifiables.¹¹ On peut affirmer que ce processus de réforme s'encadre en termes généraux dans les prémisses de la Nouvelle gestion publique. Il est intéressant de noter que parmi les pays le plus engagés dans la réforme de la gestion publique, à savoir, les pays scandinaves, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande, etc., on compte seulement deux pays latino-américains soit le Chili et le Brésil, visiblement en avance sur les autres pays de la région dans le processus modernisateur.¹²

Dans cette envolée de réformes, les initiatives visant à la modernisation électronique de l'appareil public méritent toute notre attention puisqu'elles s'insèrent dans l'effort plus global de modernisation de l'État. À ce sujet, on peut voir dans les trois gouvernements

⁹ Tomassini, Luciano. *op.cit.* p.6.

¹⁰ Marcel C., Mario. *Las opciones para la Reforma del Estado en Chile*. Volumen II. Direccion Publica y Compras Publicas. Centro de Estudios Publicos (CEP). Santiago, Chile. 2005. p.234 *in* http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3527.html

¹¹ *ibid* p.238.

¹² Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Reforma de la Nueva Gestion Publica : Ahora en al Agenda de América Latina*. *Sin embargo*. International Journal of Political Studies, N° 3 septiembre 2001: 143- 166. p.3. *in* www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/bresser-pereira-luiz-carlos-reforma-de-la-nueva-gestion-publica.pdf

de la *Concertación*¹³ un effort soutenu dans la recherche d'un État plus efficace. Ainsi, le retour à la démocratie du Chili en 1990, a permis d'ajouter à la réforme économique entamée quelques années auparavant pendant le gouvernement militaire d'Augusto Pinochet, une nouvelle dimension politique et sociale¹⁴.

En effet, pendant la période de transition vers la démocratie (1990-1994) sous le règne de Patricio Aylwin, on a créé les institutions pour le développement des politiques publiques et ainsi s'amorce, de façon modeste, le processus de modernisation de la gestion publique. Ce processus se consolidera dans la période suivante avec Eduardo Frei (1994-2000) et son Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion Publique dans lequel le développement de l'e-gouvernement s'insère pour la première fois dans l'agenda du gouvernement.

Cependant, c'est sous l'administration de Ricardo Lagos (2000-2006) dans le contexte du Projet de Réforme et de Modernisation de l'État que l'e-gouvernement devient une priorité avec le lancement de l'Agenda numérique 2003, projet public-privé comportant trente-quatre initiatives et six domaines d'action, dans le but de faire du Chili, en 2010, un pays développé sur le plan numérique.

Nous pensons que cette recherche offre quelques pistes de réflexion intéressantes. En effet, on constate que les décisions prises et les instances mises en place dans les années quatre-vingt-dix ont permis le virage numérique par le gouvernement Lagos (2000) et permis d'assurer la mise en place de l'Agenda électronique (2003), instrument principal de l'e-gouvernement chilien. Dans ce sens, si l'on adhère aux auteurs qui remarquent et/ou préconisent l'évolution de la Nouvelle gestion publique vers la « gouvernance »¹⁵, et si l'on tient compte de l'envergure du virage numérique entamé par l'administration de Ricardo Lagos, il pourrait s'avérer pertinent de vérifier si cette transition a été entamée

¹³ Coalition des partis de centre-gauche qui prend le pouvoir en 1990 après 17 ans de dictature d'Augusto Pinochet.

¹⁴ Cañas, E. Modernización de la gestión pública del Estado de Chile 1994-2000. El periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle. FLACSO-Chile/Editorial Universitaria. Santiago, Chile. 2003. p.2.

¹⁵ Même si le terme « gouvernance » devient un terme de plus en plus à la mode, sa signification précise demeure toutefois plus complexe qu'on ne le pense de prime abord. Il convient en premier lieu de faire la distinction entre le gouvernement et la gouvernance. On définit le gouvernement « *comme la structure et les fonctions des institutions publiques* » et la gouvernance comme « *la manière dont les gouvernements font exécuter le travail* » (Frederickson 2004). Cette distinction fait ressortir le fait que vers la fin du vingtième siècle, le gouvernement, traditionnellement le seul fournisseur de services publics, commence à déléguer progressivement cette fonction à des partenaires non gouvernementaux. D'autres qualifient le gouvernement comme l'institution en soi, tandis que la gouvernance, quant à elle, est plutôt un concept plus large qui décrit des formes ou des modalités de gouvernement (*governing*) dont les leviers ne sont pas nécessairement entre les mains du Gouvernement. Les gouvernements sont des institutions spécialisées qui contribuent à la gouvernance (Riley, 2003) alors que la Gouvernance est le résultat ou le produit (*outcome*) de la politique, des politiques (*policy*) et des programmes. La Gouvernance est aussi différente du gouvernement au sens où elle s'occupe des processus à long terme au lieu de s'occuper de décisions qui se prennent dans l'immédiat.

dans le gouvernement chilien et comment celle-ci se traduit dans la mise sur pied de différentes modalités de l'e-gouvernement. Pour y arriver, il faudrait identifier des indices, leurs pondérations et leurs effets sur la mise en œuvre de l'e-gouvernement.

Également, dans la perspective de l'e-gouvernement comme promoteur d'innovation et de développement économique, on pourrait tenter de vérifier et mesurer comment différentes pratiques de l'e-gouvernement contribuent, ou ont contribué à atteindre le double objectif de moderniser l'État au Chili et à travers celui-ci, augmenter la compétitivité du pays sur la scène internationale.

Cependant, étant donné le caractère exploratoire de cette recherche et tout en demeurant conscient des contraintes temporelles, nous nous contenterons de décrire de façon détaillée les différentes stratégies de développement de l'e-gouvernement tout en nous efforçant de le situer dans le cadre plus large du processus de modernisation de l'État entamé par les gouvernements de la *Concertación* entre 1990 et 2005. Pour y arriver on procédera à l'analyse des stratégies de gouvernement électronique au Chili en termes de structure institutionnelle des programmes numériques, d'évolution de l'agenda, des motivations derrière les programmes de l'e-gouvernement, les objectifs de ce programme, le financement et les processus de définition et de validation de cet agenda¹⁶.

La méthodologie utilisée est la recherche documentaire. L'e-gouvernement, au sens large, est extrêmement bien documenté et fait partie des grands sujets de recherche les plus fréquemment mentionnés dans le domaine de l'administration publique. Il existe, en effet, un large éventail de documents sur la page web du gouvernement chilien plus spécifiquement sur la page du Projet de Réforme et Modernisation de l'État. Ceci dit, étant donné la transversalité de ce sujet, on retrouve un grand nombre d'unités gouvernementales et non gouvernementales intéressées aux développement de l'e-gouvernement. Nombre de ces institutions sont réunies dans le cadre d'*Acción Digital* qui est à l'origine de l'Agenda Numérique.¹⁷

¹⁶ La structure évolutive en trois étapes ainsi que les objectifs de la recherche correspondent aux concepts utilisés par Catherine Reilly in Araya Dujisin, Rodrigo, Vigón Porrua, Miguel A. *op. cit.* Santiago. Chile. 2004. p.89. et que l'on reprend ici en raison de leur précision.

¹⁷ DIRECON (Direction Générale de Relations Économiques Internationales) ; >> Chile Innova << Programme d'innovation technologique du Sous secrétariat d'économie dont l'objectif est de promouvoir l'innovation technologique du pays; FUNDES - La Red de Soluciones Empresariales : Organisme chargé de promouvoir et de propulser le développement compétitif des PME en Amérique latine; Revista I+D : Dirección de Investigación de la Universidad de Concepción I+D :Publication trimestriel de la Direction de Recherche de l'Université de Concepción sur la recherche et le développement; Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICYT : Organisme responsable de faire la promotion, de renforcer et de diffuser la recherche scientifique et technologique au Chili; Comunidad Tecnológica Gubernamental initiative propulsée par le Projet de Réforme et de Modernisation de l'État afin de générer un espace de collaboration et rencontre pour les fonctionnaires

De plus, la modernisation de l'État et le développement du gouvernement électronique en Amérique latine et au Chili sont mentionnés souvent par différentes organisations internationales telles que la *Comision Economica para America Latina y el Caribe* (CEPAL), l'*Organizacion de Estados Americanos* (OEA), la Banque Mondiale, le *Banco interamericano de Desarrollo* (BID), le *World Economic Forum*, la Fondation Ford, ainsi que par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et le *Center for International Development* (CID) de la *Harvard University*, en plus d'un certain nombre de magazines spécialisés parmi lesquels on peut mentionner *Finance & Development* et *The Economist*.

En ce qui a trait à la structure du mémoire, nous nous proposons dans le premier chapitre d'aborder le changement du rôle de l'État motivé par la globalisation, les changements sociodémographiques, la réforme administrative, l'écroulement des socialismes mais surtout par l'émergence d'un nouveau paradigme technologique ainsi

publics travaillant à l'implantation des technologies de l'information (TIC) dans la gestion de l'État; Agenda Digital regroupement d'institutions gouvernementales, organisations du monde d'affaires, du secteur académique et d'autres pouvoirs de l'État; Portal de Tecnologías de Información y Comunicación Dépendant de la Fundación Chile, diffuse de l'information sur les Technologies de l'information pouvant intéresser des spécialistes et le grand public; Revista Chilena de Derecho Informático Revista Chilena de Derecho Informático : Publication périodique de l'université du Chili sur le Droit et les Nouvelles technologies; Red Nacional de Infocentros : Programme portant sur l'ensemble d'actions du secteur public en partenariat avec le secteur privé visant l'implantation de solutions communautaires de connectivité avec la population et les entreprises; Boletín de IBERPYME : Programme de soutien et assistance aux organisations et institutions, tant publiques que privées ainsi qu'aux micro, petites et moyennes entreprises en Amérique latine; DIRSI - Regional Dialogue on the Information Society : Réseau de professionnels et d'institutions visant la création de la connaissance pour renforcer des politiques favorisant la participation des communautés pauvres et marginales de l'Amérique latine dans la société de la connaissance; Monitor de políticas TIC de APC en América Latina y el Caribe : Projet qui cherche à faciliter le rapprochement entre les organisations de la société civile au développement des politiques de technologie de l'information et communication (TIC); CIUDAD POLITICA - CIENCIA POLITICA - Praxis y ciencia política : Portail de Science politiques; Asociación Chilena de Empresas de Tecnología de Información (ACTI) : Regroupement d'entreprises qui travaillent dans différents secteurs de l'industrie des technologies de l'information et communication (TIC) au Chili; Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) : Organisme étatique qui s'occupe d'insuffler de l'énergie dans l'activité productive nationale. Il s'occupe de la qualité et de la productivité, de l'innovation et de la promotion des investissements; Dirección de Presupuestos (DIPRES); Fundación Chile : Cet organisme a pour but de contribuer à l'innovation et au transfert des technologies afin de contribuer au développement économique au Chili; Fundación País Digital : Institution à but non lucratif dont la mission principale est de travailler au développement et la massification de la technologie du Chili et ce à travers la constitution de partenariats avec le secteur public, le privé et l'académique; Fundación Todo Chile Enter; Ministerio de Economía de Chile; Ministerio de Educación de Chile; Poder Legislativo de Chile; Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) : Le Projet de Réforme et de Modernisation de l'État est un département du Secrétariat Général de la Présidence orienté vers la modernisation et l'incorporation des technologies de l'information dans le but d'améliorer la gestion de l'État; Sociedad Chilena de Software y Servicios (GECHS A.G.); Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA) : Principale association des hommes d'affaires du Chili. Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) : Cet organisme responsable de la régulation du secteur de telecommunications et de fournir de l'information pour le consommateur; Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) : Cet organisme s'occupe du développement des territoires, fortifiant leur capacité de gestion en harmonie avec le processus de décentralisation; Subsecretaría General de la Presidencia; El Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Chile : Ce centre a pour but de contribuer académiquement à la formulation, à l'implantation et à l'évaluation des politiques publiques orientées vers la consolidation des processus d'intégration sociales, le développement durable et la gouvernance du pays.

que de la la société de l'information dont l'e-gouvernement fait partie. Nous toucherons donc à la caractérisation et aux perspectives de l'e-gouvernement, et comment celui-ci s'insère et traduit des tendances administratives globales telles que le *New public management* et la Gouvernance publique. Nous présenterons ainsi l'e-gouvernement dans une perspective évolutive où dans un premier temps il porte exclusivement sur l'offre de services pour s'élargir ultérieurement à la *e-policy making* et à la e-démocratie. Nous terminerons notre analyse par un survol du développement de l'e-gouvernement en Amérique latine que nous tenterons d'envisager comme une troisième génération de réformes associées aux différentes stratégies de développement économique appliquées au cours des dernières décennies, à savoir : expansion de l'État liée à une stratégie de substitution des importations; réformes néolibérales et le *state downsizing*; revalorisation de l'État, recherche de la bonne gouvernance et compétitivité internationale. Également nous porterons notre attention aux problèmes d'implantation qui ralentissent son développement dans la région, notamment la brèche numérique.

Dans le deuxième chapitre, nous brosserons un bref tableau du développement de l'État au Chili et des réformes structurelles introduites par le gouvernement militaire qui constituent le fondement du Chili actuel et qui consistent en la réduction du déficit fiscal, la diminution de la taille de l'État et la privatisation des entreprises publiques. Afin de situer le contexte d'émergence de l'e-gouvernement au Chili, nous analyserons ensuite les réformes de deuxième génération mises de l'avant par les gouvernements de la *Concertacion* tout en portant notre attention sur la période de transition de Patricio Aylwin et plus spécialement sur celle de la modernisation de la gestion amorcée par Eduardo Frei.

Finalement dans le troisième chapitre, que l'on peut considérer comme le noyau du mémoire, nous aborderons le Projet de Réforme et de Modernisation de l'État entrepris par le gouvernement de Ricardo Lagos (2000) et qui fait du développement de l'e-gouvernement un sujet central dans le processus de modernisation de la gestion publique. Nous nous proposons ici de mettre l'accent sur le plan institutionnel et normatif ainsi que sur les différentes initiatives telles que l'Agenda de gouvernement électronique (2002) et l'Agenda numérique (2004).

Chapitre 1

La modernisation de l'État : vecteurs de changement

1.1 Pourquoi une réforme?

La réforme de l'État ne constitue pas un phénomène nouveau. L'État a subi au cours des deux cents dernières années de grandes transformations, même si celles-ci se sont manifestées davantage dans ses fonctions que dans son organisation.¹ C'est précisément cela qui caractérise la vague de réformes en cours. Depuis '80, on constate, en effet, d'intenses réformes dans le domaine de la gestion publique qui, en contraste avec les changements plus limités ou techniques du quart de siècle précédent, se démarquent par leur portée internationale et leur niveau d'envergure politique.²

Ainsi, on peut se demander « pourquoi? », quelles sont les forces qui poussent les réformateurs?

Les raisons sont très diverses et complexes mais elles correspondent fondamentalement au déclin de la « Confiance politique » (*political trust*) des citoyens envers les gouvernements, fait qui se manifeste un peu partout dans le monde sans égard pour les spécificités historiques, culturelles ou institutionnelles. La situation est certes, inquiétante car la Confiance constitue un des éléments essentiels sur lequel reposent la légitimité et la viabilité du système politique.³ Mais bien que les spécialistes s'accordent pour dire qu'un certain niveau de scepticisme envers les représentants politiques peut s'avérer sain dans certaines circonstances, une période prolongée de méfiance politique et sociale peut avoir des effets catastrophiques pour le gouvernement et la gouvernance. En effet, la méfiance envers certains agents spécifiques peut se transformer en une méfiance envers

¹ Marcel C., Mario. *op.cit.* p.220.

² Pollit, Christopher et Bouckaert, Geert. *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Second edition. OXFORD University Press. Oxford. 2004. p.24.

³ Blind, Peri K. *Building Trust in Government in the Twenty-First Century*. Review of Literature on Emerging Issues. UNDESA. 7th Global Forum on Reinventing Government. Novembre 2006 p.14. *in* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>

les différentes institutions politiques et, à la limite, compromettre le système politique tout entier.

Ce « malaise démocratique » se reflétant dans la diminution de participation des citoyens dans les suffrages, la désaffection de la jeunesse et les niveaux décroissants d'engagement civique peut être interprété correctement comme un signe de la faible légitimité que l'on accorde au système politique. Mais encore, quelles sont les raisons qui expliquent cette perte de confiance? On peut avancer les arguments suivants.

1.1.1 Crise de l'État- providence

Il est devenu courant de situer l'origine du processus de réforme et de modernisation de l'État à la fin des années soixante alors que l'on constate l'affaiblissement progressif de la certitude forgée au cours des décennies précédentes faisant de l'État un protecteur, puissant et interventionniste, un acteur incontournable dans la construction des sociétés progressistes, industrielles et bureaucratiques.⁴

Plusieurs voient dans le déclin graduel du conflit idéologique entre l'Est et l'Ouest et qui aboutit à l'écroulement des socialismes réels, un facteur concomitant de ce changement. Selon Salomon, la compétition des puissances bipolaires a légitimé le développement d'un vaste secteur public et l'intervention croissante de l'État dans le secteur civil.⁵ Ainsi, avec la disparition de l'Union soviétique, cet adversaire qui avait monopolisé la politique internationale des États-Unis et de ses alliés pendant un demi-siècle, les intérêts des sociétés des pays développés cessent de tourner autour des considérations de sécurité stratégique pour s'ouvrir à d'autres valeurs, à des préférences et des intérêts plus diversifiés et qualitatifs qu'auparavant⁶.

Philip Bobbit abonde dans ce sens lorsqu'il signale que le vingtième siècle a été le scénario, non de plusieurs guerres sinon d'une « seule et longue guerre » (*epochal war*), commençant en 1914 et se terminant avec la chute du mur de Berlin en 1989 et le démantèlement de l'empire soviétique tout en laissant, comme puissance victorieuse, les États-Unis et le modèle capitaliste démocratique qu'il représentait. À la fin de ce cette *epochal war*, on constate que l'État-nation du vingtième siècle a été profondément

⁴ Tomassini, Luciano. *op.cit.* p.14.

⁵ Salomon, Jean-Jacques. *Le destin technologique*. Ed. Gallimard, Collection Folio Actuel. Paris. 1992. p.135.

⁶ Tomassini, Luciano. *op.cit.* p.58.

bouleversé. Selon Bobbit, cet État, « *qui fournissait de la protection douanière, l'éducation publique, la santé publique, des pensions publiques, l'électricité publique, le service postal public, les chemins de fer publics et une vérité officielle sur le plan des valeurs, s'écroule presque complètement [...]* ». On évolue, toujours selon Bobbitt, de « *l'État-nation, soucieux du bien-être de la personne, vers l'État-marché qui n'aspire pas à garantir ce bien-être sinon plutôt à donner aux gens le maximum de chances de l'atteindre [...]* »⁷.

Les raisons qui expliquent cette transformation sont variées et relèvent de la crise du paradigme économique, technologique et socioculturel sur lequel s'est construit le monde pendant le vingtième siècle, crise que reflète l'épuisement du modèle de développement à l'origine de l'État-providence. Pendant plus de cent ans, de la période qui s'étend de la moitié du dix-neuvième siècle jusqu'à la fin des années soixante, le monde a connu une période d'expansion économique et d'accroissement du bien-être sans précédent. Cette prospérité, interrompue seulement par la grande crise des années trente et la deuxième guerre mondiale était, aux yeux de la population, le résultat de l'action d'un État vigoureux et interventionniste.⁸

Vers les années soixante-dix cependant, les indices d'une nouvelle crise du capitalisme se précisent rapidement.⁹ Au fur et à mesure que les indicateurs de faiblesse économique deviennent de plus en plus inquiétants et que la crise économique s'aggrave, le rôle actif de l'État dans la gestion de l'économie et dans l'offre directe des services commence à être sérieusement remis en question dans la plupart des pays occidentaux.¹⁰ Cette remise en question sonne le glas de la théorie économique qui avait inspiré les mécanismes et les politiques mises en place pendant les années quarante pour contrecarrer les effets de la dépression économique. Son incapacité de freiner les effets conjugués du chômage et de l'inflation va donner un puissant élan à l'alternative monétariste. Ce véritable

⁷ Philip Bobbit, in Waissbluth, Mario. *La Reforma del Estado 1999-2005. De la Confrontación al Consenso*. Serie Gestion. Numero 76. Décembre, 2005. pp.10-11. in [www.clubdelainnovacion.cl/contenido/documentos/de la confrontacion al consenso4.pdf](http://www.clubdelainnovacion.cl/contenido/documentos/de_la_confrontacion_al_consenso4.pdf)

⁸ Tomassini, *op.cit.* p.17.

⁹ Dubuc (1984) mentionne le ralentissement de l'économie en 1966 et de nouveau en 1970-1971, levée du prix de l'or ordonnée par l'administration Nixon en 1971, hausses vertigineuses du prix du grain en 1972 et du pétrole en 1973 et en 1978 et puis sa baisse soudaine à partir de 1980 coïncant ainsi le système international de crédit.

¹⁰ Larbi, George A. *The New Public Management Approach and Crisis States* UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT. UNRISD Discussion Paper N° 112, September 1999. p.2. in http://www.unrisd.org/_80256b3c005bccf9.nsf/0/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb?OpenDocument&lang=fr

changement paradigmatique va réussir à légitimer l'économie de marché comme étant la mieux placée pour se corriger elle-même sans l'intervention active du gouvernement.

Progressivement, l'État-providence est perçu comme un fournisseur de services monopolistiques, fondamentalement inefficace, se souciant très peu de ses clients et des résultats. Pour ses détracteurs, c'est seulement à travers la dynamique compétitive du marché qu'on peut s'attendre à atteindre l'efficacité économique car cette dernière « *permet une allocation efficace des ressources, constitue un mécanisme de coordination efficace, rend possible une prise de décision rationnelle et, de plus, encourage la débrouillardise et l'initiative* »¹¹. Ainsi, les idées de Keynes, adoptées par la majeure partie du monde occidental avec l'intention de reconstruire ce monde en ruines et de créer un bloc capitaliste solide capable d'agir comme un bouclier face au communisme, sont reléguées, à partir des années soixante-dix, aux oubliettes¹².

1.1.2 Émergence de nouveaux modèles managériaux

La mutation de l'État ne se manifeste pas seulement dans sa conception socio-économique et son rôle dans la société, mais aussi dans la structure de son administration interne. En effet, on y constate depuis quelques années le bouleversement de l'administration dite normative mieux connue sous l'étiquette de bureaucratie wébérienne, même s'il faut, à bien des égards, qu'elle subsiste encore de nos jours.¹³ Cette simultanéité n'est pas surprenante car la montée de la bureaucratie est étroitement liée à l'émergence de l'État administratif, c'est-à-dire à l'expression de l'intervention croissante du gouvernement dans l'économie et la société des nations industrialisées.¹⁴

Cependant, à partir des années soixante-dix, aux prises avec la crise des finances publiques, les contraintes imposées par la globalisation de l'économie et les problèmes

¹¹ Lindblom (1977) in Larbi A., George *op.cit.* p.3.

¹² Noreena Hertz in Hoehn, Mark *op.cit.* p.5. in www.ciudadpolitica.org

¹³ Waissbluth, Mario. *op.cit.* p.13.

¹⁴ Comme l'explique Aucoin, la dimension et la complexité des fonctions d'un état en expansion ont exigé l'établissement d'élites administratives dont le pouvoir grandissant sur la gouvernance a généré une sorte de rivalité entre les bureaucrates et leurs maîtres politiques. Cette tension interne a été tolérée sans grand remous par les élus dans la mesure où la problématique du pouvoir n'était pas remise en cause et qu'elle servait leurs carrières et leurs ambitions électorales. Ainsi, les politiciens ont accepté de ne pas gérer la carrière des fonctionnaires en échange de les voir remplir un rôle précis dans l'appareil administratif. Cette entente implicite

relatif à la compétitivité qui en découlent, les gouvernements imposent une stricte discipline fiscale. La frustration que cela provoque dans la population s'est vue intensifiée, par ailleurs, par l'action des médias et des organismes de vérification qui dévoilent au grand public les déficiences associées à l'administration publique. Face au discrédit dont souffre le gouvernement, la jeune génération, durement touchée par la crise économique et la hausse des taxes, délaisse en grand nombre les formes traditionnelles de participation, préférant plutôt s'investir dans des mouvements sociaux ou des groupes d'intérêts¹⁵, prônant dans certains cas un retour au paradigme antérieur à l'État-providence, c'est-à-dire, à la société de libre marché et au laissez-faire.¹⁶

Dans ce discours anti-état, s'illustre la critique croissante de la *New Right*¹⁷ et des néolibéraux qui, à la fin des années soixante-dix, s'acharnent sur la taille, les coûts et le rôle des gouvernements ainsi que sur leur capacité à résoudre les problèmes économiques. Une des armes les plus puissantes dont la *New Right* se sert contre la bureaucratie est la théorie des choix publics (*public choice*), critique qui va trouver une terre fertile.¹⁸ Comme l'indique Larbi, « [...] les idées qui remettaient en question l'intervention de l'État et soulignaient clairement l'importance des forces du marché allaient trouver une oreille attentive parmi les politiciens qui étaient à la recherche de raisons pour réduire l'intervention de l'État. »¹⁹

En effet, ces idées qui, jusqu'au milieu des années soixante-dix, restent confinées dans l'ombre du débat théorique sur le rôle du gouvernement, vont se déplacer au cours des

s'écroule au cours des années soixante-dix. Voir à ce sujet : Aucoin in Peters, B. Guy. *Introduction* in *op.cit.* pp.101-120.

¹⁵ Auriacombe, Christelle. *Reflection on the New Public Management*. University of South Africa in www.up.ac.za/academic/soba/SAAPAM/vol34n2/auriacom.htm

¹⁶ Peters, B. Guy. *op.cit.* pp.1-14.

¹⁷ La *New Right* est un terme utilisé dans plusieurs pays pour faire référence à différents mouvements conservateurs de droite apparus entre la moitié et la fin du XXème siècle. (Wikipedia)

¹⁸ La principale critique est d'une part, que le système de récompenses dans le secteur public n'encourage pas une performance efficace et d'autre part, que les politiciens et les bureaucrates manquent d'incitatifs pour contrôler les coûts. Par conséquent, il en résulte un gaspillage de ressources, une tendance à l'accroissement des dépenses et une diminution de la productivité. En l'absence de mécanismes automatiques de discipline, les agences gouvernementales produisent un excès de biens collectifs dû à leur comportement privilégiant la maximisation du budget. Ceci à son tour favorise le développement d'un comportement *rent-seeking* de la part des bureaucrates, des clients et des politiciens.

Un autre problème souligné par la *New Right* est que les bureaucrates, dans la poursuite de leurs intérêts, favorisent la croissance des fonctions gouvernementales. L'expansion de la bureaucratie qui s'ensuit exige la mise sur pied de nouvelles structures d'autorité hiérarchique basées sur des règles rationnelles. L'hypertrophie de la bureaucratie rend la tâche de contrôler et même de coordonner le fonctionnement des grandes organisations de plus en plus difficile ce qui mène à l'échec bureaucratique. La réponse bureaucratique à cette situation est alors la création d'un autre bureau pour surveiller ceux qui ont échoué dans leur mission. Voir à ce sujet : Larbi A., George *op.cit.* p.4.

¹⁹ Flynn (1993) in Larbi A., George *op.cit.* p.3.

années quatre-vingt, vers le centre même de la pensée gouvernementale, fournissant ainsi le cadre dans lequel vont s'amalgamer les concepts de privatisation, de contrôle de dépenses et d'introduction des marchés. Ainsi, voulant récupérer la capacité de gestion de l'État, les politiciens amorcent au cours des années quatre-vingt, un ensemble de réformes dans le but de resserrer leur autorité sur l'appareil de l'État²⁰. Dans cette mouvance réformatrice, on cible particulièrement la fonction publique laquelle, « *devait être domptée et sérieusement contrôlée sous peine de ne pouvoir appliquer des politiques restrictives à ces bureaucrates trop dépensiers et trop indépendants* »²¹.

C'est donc dans cet environnement intellectuel que prend forme la « Nouvelle gestion publique » mieux connue sous le nom de « *New Public Management (NPM)* » dont le but est d'entamer une véritable réinvention du gouvernement bureaucratique afin de le transformer en un autre gouvernement fondamentalement différent, de type entrepreneurial.²² L'idée centrale est de rendre le système moins rébarbatif pour les usagers et plus satisfaisant pour ses propres employés. Conséquemment, on assiste dans le premier cas à la transformation du statut de l'utilisateur qui devient, à l'instar de l'entreprise privée, un client en position d'exercer son droit à faire des choix brisant ainsi le monopole traditionnel détenu par le gouvernement dans la prestation des services publics.²³

²⁰ L'approfondissement des problèmes financiers auxquels ont fait face les gouvernements dans les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, qualifiés par Savoie comme les pires depuis la Deuxième Guerre Mondiale, expliquent bien cette évolution. Peters (1995) souligne que les problèmes financiers provoqués par la longue récession et l'incertitude économique des années quatre-vingt entraînent la chute des revenus, l'augmentation des dépenses et par conséquent, un accroissement des déficits publics en Europe et en Amérique du Nord.

²¹ Blais et Dion (1991) in *ibid* p.106.

²² Auriacombe, Christelle. *op.cit.* in www.up.ac.za/academic/soba/SAAPAM/vol34n2/auriacom.htm

²³ Les idées sous-jacentes au NPM peuvent se regrouper en quatre grandes catégories : l'efficacité, la marchandisation, l'imputabilité et la décentralisation. D'abord, l'*efficacité*, à travers l'amélioration du ratio entre l'*input* et l'*output*, optimisant ainsi les coûts, réduisant le personnel si possible et adoptant de nouvelles méthodes de travail; ensuite la *marchandisation*, évoluant des structures hiérarchiques verticales de contrôle et de commande vers des relations contractuelles horizontales à l'intérieur et hors du secteur public, modifiant fondamentalement l'offre des services; l'*imputabilité* afin de rendre les employés plus responsables de leurs décisions compte tenu de leur effet sur les services sociaux, en plus de les contrôler selon les mêmes critères de performance et de qualité appliqués aux travailleurs du secteur privé et, finalement, l'idée de *décentralisation*, afin d'encourager le transfert de prise de décisions vers les échelons inférieurs du secteur public et la création des unités plus autonomes à l'intérieur et hors du gouvernement dans le but de favoriser l'initiative, d'augmenter la sensibilité locale et de fournir des solutions sur mesure. Ceci inclut la création de systèmes et d'institutions capables de créer de puissants mécanismes d'imputabilité. Voir à ce sujet : Navarra, Diego D. et Tony Conford. *ICT, Innovation and Public Management : Governance, Models & Alternatives for e-Government Infrastructures*. Proceedings of 13th European Conference on Information. Department of Information Systems. London Schools of Economics and Political Science. 2005. p.3.

1.1.3 La Globalisation

Une des mégatendances la plus souvent citée lorsque vient le temps d'expliquer la mutation de l'État-nation est la relance industrielle à travers l'internationalisation de grandes entreprises (Multinational Enterprises, MNE) amorcée par les pays industrialisés à la fin des années soixante-dix dans le but d'augmenter leur compétitivité et de revitaliser leurs économies. En effet, sévèrement ébranlés par la crise des finances publiques, les gouvernements sont forcés d'adapter leurs économies nationales aux structures de l'économie mondiale afin d'attirer du capital étranger, de développer les exportations et d'orienter les industries vers ce que l'on appelle « *des niches prometteuses du marché* ». ²⁴ Il s'ensuivra ultérieurement la distribution mondiale des activités liées à la recherche et au développement (R&D), la publicité, les communications et surtout les finances. ²⁵

L'internationalisation se traduit par l'effondrement progressif du cadre réglementaire qui s'était développé au cours des années cinquante et soixante. Les idées de planification, de promotion du secteur public et l'imposition des contrôles frontaliers stricts caractéristiques des années de l'après-guerre, subissent la pression des entreprises qui exigent l'élimination totale des droits douaniers et du contrôle des échanges ainsi que l'imposition de leurs politiques dans la négociation avec les employés. Ces deux éléments sont considérés clés pour amorcer une nouvelle période de croissance économique.

Il convient de faire attention, cependant, à ce que l'actuel processus de globalisation ne s'identifie pas nécessairement à la mondialisation et à l'internationalisation des marchés qui sont, quant à elles, visibles depuis longtemps dans l'histoire et qui, à certaines périodes, se sont manifestées avec une intensité particulière. ²⁶ Ce qui apparaît de nouveau dans la phase de globalisation qui débute dans les années quatre-vingt-dix, sont les effets, sur toutes les activités humaines, de la contraction sans précédent du temps et de l'espace qui résulte de l'émergence d'un nouveau modèle de développement représenté par le paradigme technologique des systèmes d'information. ²⁷

²⁴ Bernis, Gérard de. *Globalization: History and problems*. Report on the first seminar of the south East Asia Network, Hanoi 1st- 5th December 1999. in www.ismea.org/asialist/Bernis.html

²⁵ Tomassini, Luciano. *op. cit.* p.18.

²⁶ L'auteur note que l'actuelle vague de globalisation n'est pas nouvelle puisque le monde a déjà connu, entre 1870 et 1914, un processus d'intégration économique international de grande proportion avec un taux de croissance du commerce mondial de presque 50% par décennie.

1.2 Un nouveau paradigme technologique

Les effets transformateurs de l'économie, de la société et de la culture occasionnés par la mise en œuvre d'un nouveau paradigme technologique organisé autour des technologies de l'information constituent, certes, un des vecteurs les plus significatifs des efforts visant à la modernisation de l'État. Kuhn définit un paradigme technologique comme une constellation d'innovations et de processus structurés autour d'un point central duquel peuvent dériver d'innombrables ramifications productives.²⁸ L'élément central au cœur même de la première et de la deuxième révolution industrielle sera donc l'abondance de combustibles fossiles. En effet, le charbon, la vapeur et le pétrole ont enclenché la production successive de textiles et de fer et par la suite, celle des chemins de fer, de l'acier, des automobiles ainsi que l'avènement de la pétrochimie.

Dans la révolution technologique actuellement en cours et que l'on appelle parfois la troisième révolution industrielle, l'élément central est constitué cette fois par un ensemble convergent de technologies particulières dont la microélectronique, l'informatique, les télécommunications et l'optoélectronique capables de traduire toutes les données en un système commun d'informations et de les traiter à une vitesse toujours plus grande, avec une puissance croissante, à un coût en constante diminution et dans un réseau potentiellement omniprésent de saisies et de redistribution.²⁹

Ainsi, on assiste pour la première fois dans l'histoire de la société industrielle, à un changement progressif de la base énergétique de l'économie dans laquelle la production se constitue de façon progressive par des engins électroniques et plus spécialement, par des communications électroniques. Une production donc, à caractère immatériel, et qui peut être livrée de façon instantanée partout dans le monde.³⁰ Comme l'indique Castells, « *l'actuel paradigme peut être considéré comme le passage d'une technologie fondée sur des intrants bon marché d'énergie à une autre fondée sur des intrants peu coûteux d'information grâce au progrès de la microélectronique et aux technologies de la communication* »³¹.

²⁷ Ottone, Ernesto. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. CEPAL. Summer School, 12 juillet 2006. p.1. in www.eclac.org/noticias/paginas/0/24210/GlobalizacionyDesarrollo-SummerSchool12julio.pdf

²⁸ Kuhn, Thomas. The Structure of Scientific Revolutions. University of Chicago Press. Chicago. 1962. Chapitre 6.

²⁹ Castells, Manuel. La société en réseaux. L'ère de l'information. Librairie Arthème Fayard. 1998. Paris. pp.55, 87.

³⁰ Paehlke C. Robert, *op.cit.* p.46.

³¹ C. Freeman, « Préface de la IIème partie » in Dosi *et al.* (1988b, p.10) in Castells, Manuel. *op.cit.* p.86.

Certes, une de principales caractéristiques du nouveau paradigme est la participation de plus en plus importante du capital intangible dans la croissance économique, situation par ailleurs visible depuis le début du vingtième siècle. De nos jours, ce capital est constitué en grande partie par des investissements en formation, dans des activités de R & D, d'information et de coordination. Cela se traduit par l'augmentation des emplois consacrés à la production, au traitement et au transfert de la connaissance et de l'information. Cette tendance qui se manifeste à partir des années soixante-dix, ne se limite pas seulement aux secteurs de haute technologie et aux services d'information et de communication, elle engage à son tour et de façon croissante, l'ensemble de la société.³² Toffler offre une vision très large à ce sujet lorsqu'il signale que la ressource centrale de l'économie n'est plus représentée par le capital ou les matières premières comme elle l'était dans la vague précédente mais bien par la connaissance: les données, l'information, les images, les symboles, la culture, l'idéologie et les valeurs.³³

1.2.1 L'économie de la connaissance

Il est intéressant de noter que pour Castells ce n'est pas simplement le rôle prééminent joué par le savoir et l'information qui distingue le nouveau paradigme technologique, mais plutôt sa capacité de les appliquer aux procédés de création de connaissances, au traitement et à la diffusion de l'information dans une boucle de rétroaction cumulative entre l'innovation et ses applications pratiques.³⁴

Bien entendu, la connaissance, c'est-à-dire la capacité d'inventer et d'innover, de créer des nouvelles connaissances et de les matérialiser dans de nouveaux produits, de nouveaux procédés et des organisations a, depuis toujours, joué un rôle central dans la croissance économique et l'amélioration du bien-être social. Cependant, en claire rupture par rapport aux périodes historiques précédentes, on constate dans ce nouveau paradigme une accélération jamais vue du rythme de création et d'accumulation de la connaissance³⁵. Or, selon Bell, c'est précisément cette centralité du savoir qui rend possible le rapprochement de la science, de l'économie et de la technologie permettant de créer la masse critique pour entreprendre la coûteuse dynamique de la recherche et

³² David, Paul A. et Dominique Foray. Una introduccion a la economia y a la sociedad del saber. OEI p.1 in www.oei.es/salactsi/david.pdf

³³ Toffler, Alvin et Heidi. Créer une nouvelle civilisation : la politique de la troisième vague. Fayard. The Progress & Freedom Foundation, Washington/Atlanta.1994. p.39.

³⁴ Castells, Manuel. *op.cit.* p.86.

du développement à l'origine des industries dites scientifiques mentionnées précédemment : ordinateurs, polymères, électronique et optiques.³⁶

La rupture est également perceptible dans la transformation de la production de l'innovation. En contraste avec le modèle linéaire et exogène³⁷ qui prévaut jusque dans les années soixante-dix, l'innovation assume progressivement une perspective endogène qui souligne l'influence de la multiplicité des acteurs et des activités intervenant dans ce processus tout en mettant l'accent sur le potentiel des entreprises dans la création et l'identification de la connaissance. L'innovation est envisagée désormais comme un phénomène social, de sources diffuses, résultant d'un effort « *collectif, systémique et cumulatif* ». ³⁸ Comme l'indique Castells, l'innovation n'est jamais un phénomène isolé. Elle exprime un environnement industriel et institutionnel particulier, les compétences requises pour résoudre un problème, la mentalité économique pour rendre les applications rentables et un réseau de producteurs et d'utilisateurs capables de communiquer leurs expériences de manière cumulative en apprenant par l'utilisation et par l'action.³⁹

C'est dans un milieu d'innovation réunissant de telles caractéristiques que s'amorce, dans les années soixante-dix aux États-Unis, la première révolution de la technologie. Favorisée par la forte poussée technologique d'origine militaire des années soixante, s'enclenche dans la décennie suivante en Californie, notamment dans la *Sylicon Valley*, une série d'innovations technologiques révolutionnaires⁴⁰ qui se cristallisent dans un système technologique qui sera profondément façonné par le contexte historique dans lequel il émerge.⁴¹

³⁵ David, Paul A. et Dominique Foray. *op.cit.* p.1.

³⁶ Bell, Daniel. *Vers une société postindustrielle*, Robert Laffont, Paris, 1976, 507p. in TEC 6370, Se familiariser avec la problématique de la société postindustrielle. TELUQ, extrait du chapitre 7, p.25.

³⁷ Dans le modèle exogène, on envisage l'innovation comme des activités régulières de recherche et de développement « hors ligne », « isolées » et « protégées » des activités régulières de production des biens et services.

³⁸ Valenti Lopez, Pablo. *op.cit.* p.2.

³⁹ Castells, Manuel. *op.cit.* p.76.

⁴⁰ On compte notamment le développement du microprocesseur et la réduction de la taille des dispositifs de stockage, tout en accroissant leur puissance de traitement, ce qui a permis la miniaturisation des ordinateurs. L'augmentation de la vitesse des télécommunications, grâce à l'utilisation de la fibre optique, les communications par satellite ou les radiocommunications, va permettre aux microordinateurs de fonctionner en réseaux. L'essor du marché des microordinateurs va propulser la transformation de l'informatique qui passe d'une industrie de biens matériels à une activité dynamisée principalement par les logiciels ce qui va, à son tour, donner un nouvel élan aux microordinateurs.

⁴¹ La multiplication des nouvelles technologies dans les années soixante-dix est parfois interprétée comme une réponse à la crise économique caractérisée par la crise pétrolière des années soixante-treize et soixante-quatorze. Alfred Dubuc (1984) note que les innovations semblent se produire en parallèle avec les difficultés

En fait, au début des années quatre-vingt, s'amorce le processus de déréglementation des télécommunications résultant, entre autres, du processus de dépossession de l'*American Telephone & Telegraph* (ATT) en 1984, de l'ascendance du « reaganisme », mais surtout en réponse à une demande spécifique des entreprises multinationales américaines qui voyaient le coût des télécommunications constituer une partie de plus en plus significative de leur budget d'exploitation. En effet, ces groupes économiques prennent rapidement conscience du caractère stratégique de ce secteur pour la nouvelle économie de l'information mondialisée.⁴² Comme l'explique Castells, pour s'ouvrir à de nouveaux marchés et relier les secteurs rentables de chaque pays, le capital a besoin d'une extrême mobilité et les entreprises, de capacités de communications de la plus grande efficacité. La déréglementation des marchés et les nouvelles technologies permettent de remplir ces conditions.⁴³ Au milieu des années quatre-vingt, lors de la Ronde d'Uruguay, les négociations commerciales du GATT portent pour la première fois sur la libéralisation des échanges de services.

Quelques années plus tard, vers 1990, grâce aux progrès continus en matière de numérisation, de transmission de données numériques et puis à l'émergence à travers le *World Wide Web* d'une plate-forme de communication avec une norme commune à tous les types de réseaux et de services, le processus de *convergence*⁴⁴ amorcé à la fin des années soixante, devient enfin une réalité. Ceci va bouleverser profondément d'abord l'industrie de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel et bientôt, l'économie toute entière. C'est le début de l'économie numérique dont l'Internet constitue « *l'illustration emblématique et la force motrice* »⁴⁵. En effet, le cyberspace étant capable de « doubler » des pans entiers de l'économie réelle en abolissant la distance géographique, le temps et une partie des contraintes logistiques, on assiste alors à l'essor du commerce électronique qui transforme le réseau lui-même en un gigantesque marché virtuel de dimension mondiale dans lequel les entreprises ont un

inhérentes au processus d'accumulation du capital. Lorsque ce processus stagne, des données telles que la régulation, le rapport salarial et la productivité sont profondément remises en question. Ainsi, la « révolution informationnelle » et la « révolution de la microélectronique », peuvent être envisagées comme une stratégie de sortie de crise du capitalisme cherchant d'un côté, à hausser la productivité et à relancer à nouveau l'accumulation et, de l'autre, à imposer de nouvelles formes d'organisation du travail. Manuel Castells (1998) par contre, compte tenu du décalage entre l'innovation technologique et ses effets sur la productivité, est plutôt favorable à l'idée d'un développement autonome résultant de la dynamique autonome de la découverte et des effets synergiques entre diverses technologies clés qui rendent possible l'émergence d'un système technologique dans les années soixante-dix.

⁴² Cohen-Tanugi, Laurent. *Le nouvel ordre numérique*. Odile Jacob. Collection : SCIENCES. Paris. 1999. pp.43-

44.

⁴³ Castells, Manuel. *op.cit.* p.113.

⁴⁴ On parle de la convergence des 1) signaux, 2) des points d'accès et 3) des industries et services.

accès immédiat et instantané à une clientèle planétaire tout en réduisant leurs coûts d'intermédiation et de gestion.⁴⁶

Très rapidement, le potentiel de ces changements est reconnu par les États-Unis. En ce sens, les propos de l'ancien président Bill Clinton illustrent de façon remarquablement claire les caractéristiques de la nouvelle économie : « *les services sont devenus mondiaux, la société de services comptables qui tient les livres d'une petite entreprise de Wichita peut aussi travailler avec de nouveaux entrepreneurs de Varsovie. Et la chaîne de restauration rapide où je me rends peut tout à la fois servir des familles de Manille à Moscou tout en gérant ses affaires au niveau mondial par les technologies de l'information et les satellites*⁴⁷ ». En fait, l'économie devient non seulement mondiale, mais bien globale car les activités-clés de production, de consommation et de distribution, ainsi que leurs composantes (capital, travail, matières premières, gestion, information, technologies et marchés), sont organisées à l'échelle planétaire dans une « toile » à géométrie variable et capable de fonctionner en temps réel.

De plus, cette économie est aussi une économie informationnelle car la productivité et la compétitivité des entreprises dépendent de leur capacité à générer, traiter et appliquer une information efficace fondée sur la connaissance.⁴⁸ Toujours selon Bill Clinton : « *le plus important de tout, explique-t-il [est que], l'information est devenue mondiale, et qu'elle règne sur l'économie mondiale. [...] Dans l'histoire ancienne, la richesse se comptait en terres, en or, en pétrole, en machines. Aujourd'hui le principal étalon de notre richesse est l'information, sa qualité, sa quantité et la rapidité avec laquelle nous l'acquérons et à laquelle nous nous y adaptons.*⁴⁹ »

⁴⁵ Cohen-Tanugi. Laurent. *op.cit.* p.78.

⁴⁶ Cohen-Tanugi. Laurent. *ibid.* p.106.

⁴⁷ *President Clinton Speech at the American University*, 26 février 1993, texte cité dans The New York Times, 27 février 1993, p. 4. in Herbert Schiller in Mayère, Anne. La société informationnelle. Édition L'Harmattan. 1997. Paris, p.53.

⁴⁸ Castells, Manuel. *op.cit.* pp.93, 121.

⁴⁹ *Clinton Speech at the American University*, *op.cit.* p.52.

1.3 Affaiblissement de l'État-nation

Bref, en raison de la croissance accélérée des réseaux d'ordinateurs conjuguée aux effets de la privatisation et de la dérégulation des télécommunications à travers le monde, on assiste depuis le début des années quatre-vingt-dix à une intégration économique globale que certains appellent le « capitalisme numérique ».⁵⁰ Dans ce nouveau stade de la globalisation, les transactions, les marchés et les hiérarchies s'organisent en des réseaux mondiaux numériquement intégrés (*global networks*) brisant ainsi la symétrie fondamentale, caractéristique du XIX^{ème} siècle, entre l'organisation économique et le système politique interétatique ancré dans la géographie des états territoriaux souverains.⁵¹

Les conséquences que cette déterritorialisation entraîne sur l'État-nation et l'économie nationale sont profondes.⁵² Comme l'explique si bien Schiller, «...la portée de la situation qui définit ce moment historique n'est pas des moindres, à savoir la capacité réduite à diriger, encore moins à maîtriser, pour toutes les institutions politiques, qu'elles soient nationales, locales ou régionales, les gigantesques forces que représente aujourd'hui le système d'entreprises transnationales⁵³ ».

Justement, une manifestation de ce changement structurel de l'économie mondiale est l'explosion d'alliances transnationales stratégiques capables de coordonner des opérations géographiquement éparpillées, sans égard pour les frontières territoriales rendant ainsi possible le remplacement de la propriété et de la hiérarchie comme mode de contrôle principal. Ceci est particulièrement visible dans des industries de haute technologie, notamment l'industrie pharmaceutique, aérospatiale, les semi-conducteurs et les télécommunications, là où l'innovation technologique est étroitement liée à la transnationalisation des marchés. Cette situation répond à bien des égards au besoin qu'éprouvent bon nombre d'industries stratégiques d'amortir les coûts fixes colossaux provoqués par le développement technologique et la recherche scientifique qui rendent même le plus large marché national trop restreint en tant qu'unité économique

⁵⁰ Schiller in Paehlke C. Robert, *op.cit.* p.15.

⁵¹ Kobrin, Stephen, *Economic governance in an electronically networked global economy*, Department of Management, The Wharton School, The University of Pennsylvania. p.9. in www.management.wharton.upenn.edu/kobrin/Research/revision%201.pdf

⁵² La gouvernance économique dans l'État moderne assume, en effet, que toutes les transactions - les flux de revenus, la production, les ventes, les prêts, les échanges de monnaie, etc.- peuvent être localisées dans un espace géographique. Dans une économie globale intégrée, par contre, il devient difficile de déterminer ce qui est une production nationale, une technologie nationale ou même une entreprise nationale.

⁵³ Schiller in Mayère, Anne. *op.cit.* p.52.

fonctionnelle. Par conséquent, les marchés nationaux cessent d'être les principales entités de l'économie mondiale et on assiste à la progressive fusion transnationale des marchés nationaux plutôt qu'à sa connexion transfrontalière.⁵⁴

Donald Savoie qualifie ces sociétés commerciales, dites plurinationales, d'entreprises apatrides, appartenant à des propriétaires et à des dirigeants internationaux qui prêtent allégeance aux actionnaires et à la haute direction plutôt qu'à un pays. De plus, contrairement aux entreprises multinationales qui devaient, au bout du compte, accepter de se soumettre aux règlements et aux conditions des États nations régissant leurs activités, les entreprises plurinationales ont la capacité de pénétrer maintenant de plus en plus dans les marchés nationaux en suivant les règles qui s'appliquent aux entreprises locales.⁵⁵ Très sensibles à toute mesure visant à restreindre le mouvement de capitaux ou le choix des lieux de l'activité économique, ces entreprises possèdent un important service chargé des relations avec le gouvernement, luttent pour l'adoption de règles commerciales *stables et ouvertes*⁵⁶ et disposent de ressources pour faire appel à de puissants groupes de pression dans le but de favoriser la dénationalisation des entreprises, la libéralisation du mouvement des biens, des services, des capitaux et éventuellement, de la main-d'œuvre.⁵⁷

Ce pouvoir entraîne la possibilité d'influencer, sinon carrément de dominer la vie politique des nations. En fait, certains estiment que les pressions exercées sur les gouvernements sont puissantes et envahissantes à un point tel que le système démocratique lui-même a été ébranlé par l'intégration économique globale, et ce, avec la complicité même des gouvernements. McQuaigs parle du « *culte de l'impotence* » pour décrire l'attitude des gouvernements qui acceptent de bon gré d'être à la merci des forces globales souvent enclines à ignorer ou à manipuler l'opinion publique au profit de ce qu'ils perçoivent comme des impératifs économiques.⁵⁸

Ainsi, en raison de la capacité croissante des entreprises à fixer les caractéristiques du milieu économique international, plusieurs sont portés à croire que ce n'est pas seulement la pertinence du rôle économique des gouvernements nationaux qui est

⁵⁴ Kobrin, Stephen *op.cit.* p.6.

⁵⁵ Savoie, J. Donald, *Mondialisation, États-nations et fonction publique* in Peters, B. Guy *op.cit.* pp.71-98.

⁵⁶ En italique dans la version originale

⁵⁷ Ostry (1990) in Savoie, J. Donald. *op.cit.* p.75.

⁵⁸ McQuaigs in Paehlke C. Robert, *op.cit.* p.17.

menacée mais, à bien des égards, l'existence même de l'État-nation tel qu'on le connaît aujourd'hui. Ainsi, certains avancent même l'idée que de la même façon que la production industrielle a fait disparaître autrefois les barons féodaux et la production artisanale, l'intégration économique globale ferait disparaître l'économie industrielle et du même coup l'organisation politique à la base de son développement. Comme l'exprime Kobrin, la nation ne serait qu'une forme politique éphémère, « *une exception européenne, une transition précaire entre l'âge des rois et l'âge néo-impériale*⁵⁹ ».

1.3.1 Crise de gouvernance

L'affaiblissement des frontières traditionnelles provoqué par des nouveaux schémas d'interconnexion humaine liés à l'émergence de la société de la connaissance a, certes, un impact direct sur l'identité, l'organisation et la gouvernance. Selon Harland Cleveland, cette situation pose alors un défi de taille à l'appareil conceptuel traditionnel qui semble plutôt inadéquat pour interpréter le monde d'un point de vue systémique, c'est-à-dire, interconnecté et interdépendant sur tous les plans. Dans ce contexte, les schémas traditionnels de gouvernance se montrent incapables de transformer l'explosion d'informations générée par une société interconnectée en connaissances significatives, processus essentiel pour une gouvernance effective dans la société de l'information.⁶⁰

En effet, parallèlement à la globalisation numérique, mais en étroite liaison avec elle, la pression sur les gouvernements se laisse sentir aussi par la fragmentation régionale et l'éclosion de groupes minoritaires de toutes sortes qui cherchent à établir leurs propres politiques de croissance. Selon Alvin Toffler, on assiste à l'émergence de sociétés hautement hétérogènes et complexes, conséquence du processus de démassification qui caractérise le post-industrialisme⁶¹. Ce type de société requiert des échanges d'informations de plus en plus étroits entre ses diverses unités ce qui génère à son tour un besoin croissant d'ordinateurs, de télécommunications numériques, de réseaux de communication et de nouveaux médias.⁶²

⁵⁹ Guehenno in Kobrin, Stephen, Back to the future : Neomedievalism and the postmodern digital world economy, Department of Management, The Wharton School, The University of Pennsylvania p.9 in www.management.wharton.upenn.edu/kobrin/Research/hartrev2.pdf

⁶⁰ Harlan Cleveland in A. Rossell, Steven *et al. op.cit.* p.17.

⁶¹ Toffler parle notamment de l'accroissement de la production démassifiée sous la forme de produits hautement personnalisés en petites séries; effacement du marketing de masses en faveur d'un marketing parcellaire; effondrement des mastodontes industriels traditionnels ; érosion du pouvoir des syndicats de la grande industrie ; démassification des médias parallèlement à la production et à l'émergence de nouvelles chaînes, etc.

⁶² Toffler, Alvin et Heidi. *op.cit.* p.40.

La diffusion massive de l'information qui en résulte, provoque ce que Harlan Cleveland appelle « *l'érosion accélérée des monopoles de pouvoir* » ce qui a des effets directs sur la gouvernance. La concentration de la connaissance partagée anciennement entre quelques privilégiés, organisait la société dans une structure verticale de commande et de contrôle. Cette situation n'est plus soutenable aujourd'hui dans un contexte riche en informations et dans lequel la décentralisation de la connaissance amène les gens à affirmer leurs droits ou encore à sentir l'obligation de créer des politiques.⁶³ Comme l'indique Ake Grounlund, « *poussés par la force de l'Internet, les citoyens deviennent moins homogènes, moins passifs et moins ouverts à accepter les formes traditionnelles d'autorité et de représentation, et ont des exigences plus contradictoires.*⁶⁴ »

La transformation de la société met, par ailleurs, en relief l'incapacité de la bureaucratie wébérienne à négocier de façon efficace avec l'environnement changeant de la société post-industrielle dans laquelle la flexibilité et la réponse novatrice au changement semblent être plus importantes que la stabilité et l'obéissance aux règlements. Un exemple de ceci est la multiplication de cas spéciaux, l'émergence de domaines d'intérêts particuliers, de classes particulières et souvent de problèmes transitionnels qui mettent à l'épreuve la spécialisation fonctionnelle bureaucratique.⁶⁵

De plus, en raison d'un processus complexe de prise de décisions qui exige prudence, délibération et vérification, le gouvernement est très souvent perçu comme étant beaucoup plus lent que le secteur privé. Même si ces procédures sont justifiées, elles sont souvent irritantes aux yeux des citoyens lorsqu'ils font la comparaison avec la performance du secteur commercial.

Dans cette perspective, la vitesse de réponse, la facilité d'accès et l'habileté des gouvernements à suivre les rythmes du changement technologique semblent faire partie des nouvelles attentes organisationnelles des citoyens à l'égard de leurs autorités. C'est pourquoi certains affirment que le défi de la globalisation, si grand soit-il, sera tout de même moins difficile à relever que la pression exercée par les citoyens de voir leur gouvernement fonctionner avec la même efficacité que les compagnies et les organisations du vingt-et-unième siècle.⁶⁶

⁶³ A. Rosell, Steven *et. al. op.cit.* p.17.

⁶⁴ Paquet, Gilles et Roy, Jeffrey *in* Grounlund, Ake. *op.cit.* p.341.

⁶⁵ Kamenka, Eugene. *Bureaucracy* *in* <http://gfdl.marxists.org.uk/archive/kamenka/1989/bureaucracy/future.htm>

⁶⁶ Harris, Blake. *op.cit.* *in* www.govtech.net/magazine/vision/feb99vision/entrepreneurial/entrepreneurial.php

En outre, plusieurs considèrent que l'évolution sociale amenée par l'informatisation et l'expansion de l'éducation n'a pas été accompagnée d'une transformation semblable des institutions démocratiques. Cela expliquerait la perception des gens selon laquelle les gouvernements, les législatures et les institutions auraient perdu contact avec les citoyens, ne travailleraient plus pour le peuple mais seraient plutôt sous le contrôle des élites qui leur imposeraient leur bon vouloir. Toffler estime par ailleurs que le vote, système de *feedback* de l'ère industrielle, devient de plus en plus désuet en raison de son incapacité à maîtriser les flux d'informations volatiles émanant d'une société faite d'une multitude de minorités en crise de consensus et où il devient de plus en plus difficile d'atteindre une majorité. Dans cette nouvelle société informatisée, les représentants démocratiques se heurtent à la complexité des dossiers sur lesquels ils doivent prendre position ainsi qu'à l'impossibilité pratique de connaître les revendications de la multitude de groupuscules qu'ils sont censés représenter.⁶⁷

1.4 Le gouvernement et la technologie : L'e-gouvernement

Même si la globalisation constitue, certes, un défi pour l'État, elle ne le rend pas, pour certains, obsolète pour autant, bien au contraire. On note un consensus généralisé quant au besoin d'une institution capable de structurer et de rendre habitable l'environnement créé par la globalisation. Ainsi, le rôle de l'État est perçu non seulement comme très actif et pertinent, mais on s'aperçoit que certains instruments qui semblaient menacer son existence tels que les nouvelles formes de communication et d'organisation, sont venus accroître considérablement ses pouvoirs. De plus, on s'entend pour dire que certains éléments-clés du développement économique actuel, comme par exemple, la dynamique de l'innovation technologique, renforcent en fait le rôle de l'État. Dès lors, pour plusieurs, il devient de plus en plus clair que la réussite de l'actuel paradigme technologique exige un État particulièrement actif doublé d'une capacité administrative très forte.⁶⁸

C'est dans la complexité de la relation multidimensionnelle entre l'État et la société de l'information qu'émerge la discussion sur le sujet de l'État virtuel ou gouvernement électronique. Ce débat comprend non seulement les dimensions opératives et de gestion, que l'utilisation massive des technologies d'information et de communication (TICs) peut

⁶⁷ Toffler, Alvin et Heidi. *op.cit.* p.135.

⁶⁸ Drechsler, Wolfgang. *The Rise and Demise of the New Public Management*. University of Tartu and Tallin University of Technology. Estonia. 2005 p.4 in <http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>

rapporter aux gouvernements eux-mêmes, mais aussi le rôle qui lui revient en tant que promoteur de la société de l'information.⁶⁹

En effet, depuis déjà un certain temps, les gouvernements, partout dans le monde, s'aperçoivent de l'influence écrasante des nouvelles technologies telles que l'Internet dans la révolution des marchés, l'accès à l'infrastructure d'apprentissage et à la connaissance et dans la formation de communautés virtuelles transfrontalières d'action collective. En même temps, les gens entrevoient les immenses chances offertes par les réseaux virtuels globaux dans la tâche de réformer les structures des pouvoirs social, économique et politique.⁷⁰

Ainsi, conscients du potentiel mais aussi des risques de cet environnement changeant, les gouvernements sont en train d'adapter leurs secteurs publics dans le but d'améliorer l'offre des services à la population. Dans cette stratégie, l'application novatrice de nouvelles technologies joue de nos jours un rôle des plus importants dans les opérations gouvernementales. Cette évolution est par ailleurs inévitable. Les gouvernements se rendent compte que le développement rapide des sociétés fondées sur la connaissance, même si elles représentent une proportion minoritaire de la population actuelle, a le potentiel de générer une demande de participation et d'*empowerment* de la part de la population. De plus, compte tenu de l'interconnexion croissante du milieu des affaires et de la population dans des réseaux virtuels, existe la crainte que le coût de l'inaction puisse signifier le déplacement des structures de pouvoir en dehors des paramètres traditionnels de l'État.

1.4.1 Le début: les services électroniques

Dans la réflexion sur le potentiel des nouvelles technologies dans la réorganisation du gouvernement on doit porter une attention particulière à la vague de réformes qu'ont connu les pays de l'OCDE pendant les années '80 et '90 s'inspirant des expériences du secteur privé afin de trouver de nouvelles idées visant à l'amélioration de la gestion publique et ce afin de mieux répondre aux défis posés sur le plan de la légitimité, de la

⁶⁹ Orrego Larrain, Claudio. Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones in *op.cit.* p.41.

⁷⁰ UN. Global E-government Survey. 2003. p.4. in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>

compétitivité et sur le plan financier en raison du processus simultané de globalisation et de localisation de même que de l'émergence des nouvelles technologies.⁷¹

Pour s'adapter à cette situation, les gouvernements ont misé principalement sur l'amélioration des fonctions opérationnelles, les différenciant ainsi de celles de la régulation et de l'élaboration de politiques (*policy making*)⁷². L'idée des réformateurs était que les démocraties libérales devraient moins se soucier du « qui » et du « comment » mais se concentrer davantage sur le « quoi faire »⁷³. Cette séparation a permis l'expérimentation avec la privatisation, la sous-traitance et les partenariats publics privés.⁷⁴

L'autre pierre angulaire du mouvement de réforme est l'idée d'un « *gouvernement centré sur les clients* » caractérisée par l'adoption d'une vision entrepreneuriale à long terme visant la satisfaction du client au moyen de l'offre de meilleurs services. Le but essentiel est d'abord d'améliorer la performance de l'appareil administratif et, du même coup, de modifier les perceptions négatives associées aux procédures gouvernementales perçues souvent comme étant bureaucratiques et souvent irritantes pour les citoyens, surtout lorsqu'ils font la comparaison avec la performance du secteur privé. En effet, en raison de l'efficacité qu'il retrouve partout dans le monde des affaires, le citoyen/client exige à son tour les mêmes types de service de la part du gouvernement, c'est-à-dire, les mêmes « *one-stop shopping* » et « *service-in-an-instant options* »⁷⁵.

Ainsi poussés par les nouvelles attentes organisationnelles des citoyens à l'égard de leurs autorités le but ultime de réformateurs est idéalement d'arriver au stade d'opérations « sans fissure »⁷⁶, c'est-à-dire au stade où le gouvernement devrait être capable d'intégrer au préalable toutes les étapes comprises dans un service afin de permettre à l'utilisateur d'obtenir le résultat souhaité à travers l'exécution d'une seule transaction et dans un point d'accès unique. C'est en cherchant à accomplir cet objectif par l'intermédiaire des sites web que l'on découvre l'origine de la relation étroite qui s'établit entre le mouvement de réforme des services et l'e-gouvernement, approche connue sous

⁷¹ Lenihan, G. Donald. *op.cit.* p.9.

⁷² Finger, Mathias et Gaëlle Pécoud. *op.cit.* p.2.

⁷³ L'élaboration des politiques est envisagée comme le cœur des fonctions du gouvernement et, en contraste avec l'offre des services, elle ne pouvait pas être confiée aux acteurs privés du monde des affaires simplement parce qu'ils étaient éventuellement en position de le faire de façon plus efficace ou efficiente. L'idée était que la sous-traitance devait être menée de façon transparente, imputable et respectueuse de la vie privée et le tout dans la légitimité d'un mandat démocratique.

⁷⁴ Lenihan, G. Donald. *op.cit.* p. 11.

⁷⁵ DELOITTE RESEARCH. *op.cit.* p.36.

le nom de « *Electronic Service Delivery* » ou *ESD*, (Offre de service électronique). À cette étape on peut trouver le concept de l'e-gouvernement défini tout simplement « *comme la production et l'offre des services gouvernementaux par le biais des technologies de l'information et la communication (TIC)*⁷⁷ » ou bien comme « *toutes les transactions exécutées de façon électronique entre les agences du gouvernement et les citoyens*⁷⁸ ». Celle-ci est la conceptualisation la plus connue et la plus répandue de l'e-gouvernement dans laquelle « *la principale unité d'analyse est le gouvernement ou l'administration dont l'interface avec les citoyens, les NTIC, sont censés améliorer*⁷⁹ ».

En général, la vision de l'e-gouvernement centrée sur la satisfaction du citoyen/client à travers l'offre de meilleurs services est soutenue par les promoteurs du *New Public Management*. L'esprit qui anime donc l'implantation de l'e-gouvernement répond principalement au désir de recréer, dans le secteur public, le même succès en termes de performance que celui que l'introduction des nouvelles technologies a connu dans le secteur privé depuis quelques années.⁸⁰ Justement, il faut porter une attention particulière au fait que ces développements suivent de près les changements qui ont eu lieu dans le secteur privé et dans lesquels on observe l'adoption des termes *e-business* et *e-commerce* pour décrire le processus de transformation organisationnelle résultant de l'adaptation des entreprises à travailler dans le contexte de l'Internet.⁸¹

De ce point de vue, l'introduction des nouvelles technologies dans le secteur public est perçue souvent comme un nouveau type de rationalisation censé renforcer les effets du *New Public Management* en raison de ses effets sur la production, la coordination, le

⁷⁶ *Seamless operations* dans la version originale.

⁷⁷ Homburg, Vincent. *E-government and NPM: A perfect Marriage?*. ICE'04, Sixth International Conference on Electronic Commerce. Erasmus University Rotterdam. 2004. p. 550. in <http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1052220.1052289&coll=GUIDE&dl=GUIDE&type=series&idx=SERIES10714&part=series&WantType=Proceedings&title=AICPS>.

⁷⁸ Yong, J.S.L., Koon, L.H. (2003), *e-Government: enabling public sector reform*, in Yong, J.S.L. (Eds), *E-Government in Asia: Enabling Public Service Innovation in the 21st Century*, Times Media, Singapore. 2003. p.12. in https://www4.infotrieve.com/neworders/Order_Cart.asp

⁷⁹ Finger, Mathias et Gaelle Pécoud. *op.cit.* p.11.

⁸⁰ Finger, Mathias et Gaelle Pécoud. *ibid.* p.10.

⁸¹ Selon Hughes (2003), compte tenu que les produits gouvernementaux sont principalement des services, on aurait pu s'attendre à ce que les gouvernements soient les premiers à utiliser la technologie pour les offrir de façon électronique. Cependant, c'est le secteur privé qui a réagi le plus vite et vers la fin des années quatre-vingt-dix, l'utilisation marchande de l'information s'est traduite par la définition des relations d'affaires électroniques entre les entreprises et les clients (*Business to Customer* ou B2C) et entre les entreprises elles-mêmes (*Business to Business* ou B2B), cette dernière relation s'étant développée à grande vitesse. La plus grande qualité des services que les entreprises ont été en mesure d'offrir a forcé les gouvernements à suivre la même voie.

contrôle et la direction des processus qui ont lieu dans le secteur public⁸². Face aux résultats plutôt mitigés qu'ont produits les réformes managériales dans le secteur public, certains envisagent les technologies de l'information et communication comme des facilitateurs (*enablers*) capables d'accroître l'efficacité et la portée des réformes après des années de stagnation.⁸³ Certains ont même avancé l'idée que la réinvention du gouvernement était en train de devenir une réalité grâce à l'utilisation de l'Internet⁸⁴.

En effet, pour les gouvernements, les *ESD* étaient tout à fait compatibles avec le mouvement réformateur. Les canaux par lesquels les services étaient offerts apparaissaient comme séparés des politiques qui les guidaient. De plus, l'offre était plus rapide et économique et certainement beaucoup plus centrée sur les besoins des citoyens. Rapidement, les *ESD* sont arrivés à être envisagés comme des instruments prometteurs dans le but de créer un gouvernement « sans fissure » et centré sur les citoyens.

Pour Owen Hughes, cependant, l'e-gouvernement ne doit pas être vu comme un déterminant technologique menant au *New public management* mais plutôt comme un développement renforçant de nouvelles formes de gestion managériale qui existent actuellement un peu partout. En ce sens, l'e-gouvernement peut être envisagé comme une deuxième réforme managériale ou si on veut, comme le dernier stade parmi les réformes qui ont commencé au cours des années quatre-vingt. Ainsi, l'e-gouvernement offrirait une façon d'opérationnaliser les changements théoriques de la gestion managériale grâce à l'accent mis sur la livraison des services.

1.4.2 Un nouveau modèle de gestion : l'administration électronique

Cela étant dit, pour d'autres, l'e-gouvernement représente un modèle sensiblement différent. Selon David Brown, l'e-gouvernement introduit deux différences de taille. D'abord, en contraste avec le leadership managérial favorisé par le *NPM*, l'introduction des nouvelles technologies dans le secteur public est en bonne partie le résultat de l'innovation et du leadership générés par les employés situés aux échelons inférieurs

⁸² Fountain in Homburg, Vincent. *op.cit.* p.547.

⁸³ Yong, J.S.L., Koon, L.H. (2003). *op.cit.* p.10.

⁸⁴ L'e-gouvernement peut, en effet, favoriser l'implantation des réformes managériales en fournissant l'information dont les gestionnaires ont besoin. Ainsi par exemple, la coordination de l'administration au moyen de mécanismes de sous-traitance (*contracting-out*) impose un grand besoin d'information pour les parties impliquées ainsi que pour la reconfiguration des flux d'informations afin de créer des systèmes de surveillance capables de fournir l'information pertinente pour les gestionnaires.

(*front-line civil servant*). Plus importantes, les technologies en réseaux (*networking technologies*) constituent une force pouvant agir, selon le cas, de façon centralisatrice ou décentralisatrice, renouvelant par conséquent l'intérêt pour certaines valeurs de l'ancienne administration publique, telles que l'uniformité et la cohérence, mais bien entendu dans un contexte différent.⁸⁵

Pour comprendre ces divergences il faut s'attarder à l'évolution des services électroniques gouvernementaux. En effet, dans une première étape on parle de simples transactions (par ex. le renouvellement du permis de conduire), l'obtention des informations (la météo) ou l'envoi des informations (rapport d'impôt). C'est ce que l'on appelle les « *low hanging fruit results* » (résultats à la portée de la main) de l'e-gouvernement, c'est-à-dire des résultats que l'on peut obtenir facilement.

Cependant, au fur et mesure que l'e-gouvernement se développe et atteint l'étape de *low hanging fruit*, les ESD évoluent vers une étape de fusion où il ne suffit plus aux différents services d'être disponibles sur le même site web, mais ils doivent s'imbriquer dans des « clusters » (grappes de services). En ce sens, la réussite de l'e-gouvernement dépend fortement de sa capacité à relier les activités de service à la clientèle (*front office*) à celles de la gestion interne des données (*back office*), seule façon d'obtenir de « la valeur » des nouvelles technologies.⁸⁶ Ainsi, l'offre des services intégrés requiert inévitablement la coordination et la collaboration entre différents départements ce qui amène forcément à envisager l'e-gouvernement sous la forme d'une intégration totale des unités traditionnelles du gouvernement.⁸⁷

Cependant, cette vision entre en conflit avec la structure compartimentée du gouvernement et la panoplie d'agences fonctionnelles qui résultent de la dynamique des conflits et de la négociation intra-bureaucratique caractéristiques du *New Public Management*. Dunleavy et Margetts notent à ce sujet que les changements provoqués par Internet encouragent une approche holistique à l'acquisition et à l'utilisation des données en contraste avec les « silos de données » typiques de la structure fragmentée des agences décentralisées que préconise le *NPM*.⁸⁸ Souvent, cela se traduit par des

⁸⁵ Brown, David. *op.cit.* p.251.

⁸⁶ Yong, J.S.L., Koon, L.H. *op.cit.* p.11.

⁸⁷ Lenihan. G. Donald. *op. cit.* p.9.

⁸⁸ Dunleavy, Patrick et Helen Margetts. *The Advent Of Digital Government : Public Bureaucracies And The State In The Internet Age*. University College London. School of Public Policy. 2000. p.14 in http://www.governmentontheweb.org/downloads/papers/APSA_2000.pdf

problèmes d'interopérabilité techniques qui empêchent les différents systèmes de communiquer entre eux.

Cet élément est souvent cité comme un des obstacles les plus importants qui empêche la mise sur pied d'un gouvernement sans fissure. Cependant, si encombrant et coûteux soit-il, cet obstacle demeure moins difficile à résoudre que le défi de coordonner, non seulement différentes instances gouvernementales, mais également le secteur privé et le secteur tertiaire. En fait, si le but ultime est la mise sur pied de véritables services « sans fissures » organisés selon les besoins des citoyens, on doit forcément envisager l'e-gouvernement comme une innovation dont la portée s'étend bien au-delà de la simple offre de services pour entrer dans le domaine de l'élaboration des politiques. On parle alors de la gouvernance électronique (*e-policy making*).

1.4.3 La coordination des politiques : l'e-gouvernance

Dans un contexte de services intégrés, l'e-gouvernement fait non seulement référence à l'utilisation, par les institutions publiques, des nouvelles technologies dans le but d'améliorer leurs relations avec les utilisateurs et leurs fonctionnements internes mais il cherche également à aller encore plus loin et à « *transformer fondamentalement le processus de production dans lequel les services publics sont générés et offerts, changeant du même coup les relations avec les citoyens, le secteur privé et les autres gouvernements*⁸⁹ ».

Comme il a déjà été signalé plus haut, offrir aux citoyens/clients un service intégré, « sans fissures », demande des niveaux beaucoup plus élevés de coordination et de collaboration entre les différentes agences gouvernementales ainsi qu'avec les autres opérateurs de services dans le secteur privé et le secteur tertiaire. Cependant, l'effort d'intégrer les services électroniques au-delà d'un niveau élémentaire afin de mieux répondre aux besoins des citoyens implique forcément de reconnaître qu'un gouvernement « sans fissures » va bien au-delà d'une offre efficiente et accessible des services. Cela implique une coordination sur le plan des politiques et, en tant que tel, il s'agit davantage d'une vision fondée sur des politiques (*policy vision*) que d'une vision fondée sur l'offre des services (*service delivery vision*). Le principe fondamental des

réformateurs de première heure préconisant le service centré sur le client, à savoir, la séparation entre l'offre des services et l'élaboration des politiques, apparaît ainsi forcément dépassé.

Une des raisons qui explique cette évolution est la multiplication des « thématiques transversales » (*cross cutting issues*) c'est-à-dire, des problématiques affectant plusieurs ministères et même plusieurs gouvernements mais qui sont la responsabilité d'un seul. Dans ce contexte auquel on peut ajouter un éventail complexe de programmes gouvernementaux et une panoplie d'organisations communautaires et d'ONGs, la coordination devient un enjeu majeur sans laquelle on risque la duplication, le conflit d'initiatives et le gaspillage de ressources.

Le rôle de coordonnateur a été historiquement assumé par le gouvernement. Cependant, au fur et à mesure que la société devient plus complexe et que s'accroissent les thématiques transversales, certains y voient un risque démesuré de concentration de pouvoir dans les mains d'un petit nombre de fonctionnaires de quelques agences centrales avec, pour conséquence, de rendre le gouvernement encore plus inaccessible aux citoyens et aux élus qu'auparavant sans mentionner la perte de performance résultant de l'explosion colossale des tâches bureaucratiques. D'où le besoin de compléter la coordination intra gouvernementale au moyen de nouvelles procédures rendant possible la coordination et la mise en équilibre des intérêts du gouvernement et des différents acteurs de la société civile et du secteur privé (*stakeholders*) toujours à la recherche de plus de pouvoir. Cette interaction est à l'origine du concept de « réseau multisectoriel » mieux connu sous le nom de *multi-stakeholderism* ou *multi-sectoral network*, des termes qui mettent en évidence le fait que l'État ne peut pas négocier seul avec tous les sujets d'intérêts publics. Le perfectionnement de ce modèle devrait aboutir à un véritable « gouvernement centré sur les citoyens » (*citizen-centered government*).

Il devient évident ainsi que l'effort pour créer ce type de gouvernement au moyen de l'e-gouvernement nécessite de dépasser la discussion sur l'impact des TICs sur les opérations afin d'évoluer vers une vision de l'e-gouvernement comme un type de gouvernement complètement nouveau dont le modèle organisationnel ressemble plus à

⁸⁹ Saxena, K.B.C. *Towards excellence in e-governance*. International Journal of Public Management. Volume 18, Number 6 2005. pp. 498-513. *in* <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1514879>.

un réseau (*network*) qu'à une machine.⁹⁰ Dans ce contexte plus large, le concept d'e-gouvernance est défini par certains comme « *la façon selon laquelle fonctionne et s'organise la société et dans laquelle le gouvernement doit assurer à la communauté et au citoyen l'accès et la participation à son réseau d'informations*⁹¹ » ou bien comme « *l'utilisation des technologies d'information et communication, spécialement l'Internet et les technologies web de la part d'une organisation publique dans le but de soutenir ou redéfinir les relations présentes et futures avec les « stakeholders » autant dans l'environnement interne qu'externe afin de créer de la valeur ajoutée.* »⁹²

Ce modèle devrait idéalement rendre le gouvernement plus intelligent. La formulation efficace des politiques exige la cueillette d'une vaste quantité d'informations ce qui est désormais possible grâce à une nouvelle capacité d'information rendue accessible par les TICs. Les gouvernements pourront utiliser avantageusement la technologie afin de libérer les données et l'information cloîtrées dans une multiplicité de niches à l'intérieur du gouvernement lui-même et plus encore, à travers la société toute entière. Cette information pourra alors s'intégrer dans de nouvelles formes de connaissances capables de se traduire à leur tour, par un processus d'élaboration des politiques plus efficace et participatif.

Ceci implique une transformation à grande échelle du gouvernement dont le nouveau flux d'information, circulant sans égard pour les frontières organisationnelles traditionnelles, remettront en question le modèle hiérarchique. Du même coup, ceci obligera à repenser les mécanismes d'imputabilité qui reposent actuellement sur la chaîne de contrôle. En fait, c'est sur ce modèle que les démocraties libérales ont misé pendant les deux cents dernières années. Comme l'indique Lenihan : « *L'e-gouvernement exige un nouveau type de culture, moins contrôlant et plus collaboratif, moins secret, plus transparent. Faire fonctionner l'e-gouvernement demandera plus qu'un changement dans les pratiques managériales ou dans le design organisationnel. Il requerra un changement culturel majeur* ». ⁹³

⁹⁰ Lenihan, G. Donald. *op.cit.* p.17.

⁹¹ Gobierno de Chile. Ministerio General de la Presidencia. *op.cit.* p.10.

⁹² Homburg, Vincent. *op.cit.* p.550.

⁹³ Lenihan, G. Donald *ibid* p.17.

1.4.4 L'e-démocratie

Pour certains, ce nouveau monde interconnecté créé par les technologies de l'information soit, le cyberspace, s'avère un outil de communication précieux à l'heure d'entreprendre la tâche de réinventer la démocratie occidentale aux prises avec une désaffection grandissante de la part de la population. Comme l'explique Lerberghe, le libéralisme triomphant, après la chute des régimes totalitaires de type marxiste, « *se retrouve aujourd'hui sans opposition idéologique viable et l'uniformité des orientations des courants politiques ne parvient plus à mobiliser les militants des écoles traditionnelles*⁹⁴ ».

C'est ainsi que face à la fracture croissante entre les responsables politiques et les aspirations des citoyens ayant, pour conséquences la plus inquiétante, l'apparition d'un vote protestataire favorisant des positions extrémistes ou fragilisant les forces démocratiques par la fragmentation politique, le cyberspace, en tant que milieu de dialogues, de rencontres et d'échanges, est susceptible d'ouvrir de nouveaux lieux de débats en plus de faciliter la participation des citoyens aux processus consultatifs et électoraux qui sous-tendent la démocratie représentative.

En outre, le cyberspace semble répondre aux besoins de « l'entrepreneur politique » comme on peut bien appeler le politicien d'aujourd'hui. Celui-ci, confronté à une opinion publique changeante et sceptique, plus habitué à consommer qu'à agir, est forcé de se mettre en mode de « campagne constante » dans le cadre d'une stratégie de communication politique continue. De façon identique, les partis politiques mobilisent leurs adhérents et militants et recueillent le financement lors de campagnes et de projets. Cet alignement non seulement de la vie politique mais aussi du secteur public et institutionnel sur les objectifs du secteur privé se traduit par une surenchère de concepts tels que l'efficacité, la compétitivité et la rentabilité.

On arrive ainsi au concept de démocratie électronique ou e-démocratie qui fait référence à l'ensemble des processus de consultation démocratique utilisant les TIC, comme par exemple le vote électronique. Tel que l'indique Leberghe, « *il s'agit essentiellement du*

⁹⁴ Lerberghe van, Daniel. Réinventer la démocratie dans le cyberspace. Les Cahiers du CREMOC, Sceaux. Janvier 2004. p.24.

nouveau rôle d'Internet dans l'information et l'organisation des mouvements de citoyens (sites, groupes de réflexion, dialogues avec les responsables politiques) »⁹⁵.

1.4.5 Perspectives et phases de l'e-gouvernement

Un cadre stratégique généralement accepté situe l'e-gouvernement dans une interaction critique avec différents secteurs de la société, notamment les citoyens, les entreprises et le gouvernement⁹⁶ :

- **La relation gouvernement – citoyens ou G2C, (mieux combler les attentes des citoyens)** cherche à faciliter l'accès aux citoyens à l'information et aux services gouvernementaux par le biais de l'utilisation du potentiel de l'Internet et des TI de la part des ministères et des organismes. L'idée centrale est d'offrir des services électroniques intégrés, centrés sur le client (*customer centric*) basées sur le concept de « *one-stop shopping* ». Cela signifie que les citoyens peuvent mener plusieurs tâches à la fois sans avoir à rentrer en contact avec chaque agence individuellement.
- **Relation gouvernement- entreprises ou G2B, (mieux servir les besoins de l'entreprise)** a pour but de simplifier les rapports des grandes entreprises avec l'État, réduisant d'un coup les formalités, les procédures et les démarches et permettant aux compagnies de s'acquitter de leurs obligations et d'obtenir des services à distance en tout temps et sans intermédiaires et ce, afin d'augmenter leur compétitivité dans le contexte concurrentiel de la mondialisation.
- **Relation gouvernement- gouvernement ou G2G, (réaliser des gains sur le plan de l'efficacité et de l'efficience)** tente de diminuer les coûts de fonctionnement ou d'accroître les revenus des organismes et des ministères par l'entremise des technologies de l'information. Dans une perspective de services centrés sur le citoyen, le but ultime est de créer un point d'accès unique aux services gouvernementaux, ce qui exige la coopération entre les différents départements et agences du gouvernement. La relation G2G facilite le partage de base de données, de ressources et de capacités, augmentant ainsi l'effectivité et l'efficacité du processus.

⁹⁵ Lerberghe van, Daniel, *ibid.* p.19.

⁹⁶ Yong, J.S.L., Koon, L.H. *op.cit.* p.14.

En plus d'identifier les trois relations fondamentales de l'e-gouvernement, on peut établir un classement selon le degré d'utilisation des propriétés de la technologie d'information dans l'offre de services de façon électronique. Ainsi, on retrouve la phase de *présence*, d'*interaction*, de *transaction* et de *transformation* dont les caractéristiques sont les suivantes⁹⁷ :

- **Phase de présence :** Il s'agit de la page web de type élémentaire qui offre des informations sommaires telles que les heures d'ouverture, l'adresse, les numéros de téléphone d'une agence. On ne retrouve ici aucune dynamique interactive. C'est une présentation passive d'informations à caractère général. On appelle ce type de site un *dépliant électronique*.
- **Phase d'interaction :** Dans cette étape, les interactions sont relativement simples et se limitent à la cueillette d'informations. Ces types d'initiatives ont pour but d'éviter au client de se rendre au bureau ou de faire des appels téléphoniques inutiles en mettant à la disposition de l'utilisateur les informations les plus en demande et une série de formulaires.
- **Phase de transaction :** Ici, les initiatives sont plus complexes que la simple offre d'informations et inclut les activités plus fréquemment associées à l'e-gouvernement. Dans cette phase, le client est capable de réaliser des tâches de façon électronique et en tout temps, tâches telles que le renouvellement du permis de conduire, le paiement des impôts et des frais, la soumission d'offres en vue d'obtenir des contrats, etc. Même si le niveau d'interaction est bien plus élevé que dans la phase précédente, il s'agit encore d'un flux d'informations qui est presque exclusivement unidirectionnel, vers le gouvernement ou le client, selon de l'activité.
- **Phase de transformation :** L'ordre le plus élevé dans l'évolution de l'e-gouvernement c'est la transformation. Ici, les capacités de la technologie sont utilisées dans le but de transformer la façon dont les fonctions du gouvernement sont conçues, organisées et exécutées. De telles initiatives possèdent des capacités de gestion exceptionnellement fortes dans leur relation avec le client car elles doivent

⁹⁷ Seiffert W., Jeffrey. A primer on E-government: Sectors, Stages, Opportunities and Challenges of Online Governance. Report for Congress. CRS. The Library of Congress. 2003. p.9. *in* <http://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf>

faire face à une énorme variété de questions, de problèmes et de besoins. Actuellement, il existe peu d'exemples de ce type d'initiative en partie en raison des obstacles administratifs, techniques et fiscaux. Un des traits distinctifs de cette étape est qu'elle facilite un flux d'informations intégrées et un processus de prise de décision collaboratif entre partenaires appartenant aux niveaux fédéraux, provinciaux, locaux, publics et privés. Par conséquent, les e-gouvernements de transformation cherchent souvent à supprimer les barrières organisationnelles qui favorisent une approche centrée sur l'agence. Plusieurs suggèrent que, à son étape la plus avancée, l'e-gouvernement de transformation soit capable de réorganiser, de combiner, et/ou d'éliminer des agences existantes puis de les remplacer par des institutions virtuelles.

1.5 L'expérience latino-américaine : des générations de réformes

Comme le signale Luis Carlos Bresser, « *Ce n'est pas le manque de réformes qui fera périr les États latino-américains...* »⁹⁸. Cette remarque, qui ne manque pas d'ironie, en dit long sur les efforts réalisés pendant la plupart des soixante-dix dernières années par les gouvernements de la région, engagés de façon permanente dans la « réforme administrative » et plus récemment dans la « réforme de l'État ». Le but recherché était celui de surmonter le patronage afin de rendre professionnelle l'administration publique dans l'espoir de créer de la sorte, dans chaque pays latino-américain, un service public semblable à celui de la France, de l'Allemagne ou au moins comparable au *civil service* américain.

Malheureusement, malgré ces efforts, le patronage est toujours demeuré fort dans la région et les réformes, souvent dénaturées, ont fini par protéger les intérêts corporatistes des bureaucraties locales préoccupées par l'obtention ou la rétention de privilèges spéciaux dans leurs marchés de travail respectifs.⁹⁹ En ce qui concerne la dernière vague de réformes que l'on appelle couramment la « réforme de l'État », on s'accorde pour dire qu'elle tire son origine de la crise de la dette qui frappe le monde en développement et

⁹⁸ Bresser Pereira, Luiz Carlos. *op.cit.* p.6.

⁹⁹ Peter Spinck (1998 : 5) in Bresser Pereira, Luiz Carlos. *op.cit.* p.6.

que, dans le cas particulier de l'Amérique latine, commence avec la cessation des paiements du gouvernement mexicain en 1982.¹⁰⁰

1.5.1 Les réformes structurelles de première génération : le *downsizing*

On signale souvent que les crises sont des catalyseurs pour le changement et la crise de la dette qui a secoué l'Amérique latine ne fait pas exception. On peut très bien l'envisager comme une nouvelle transition dans les cycles de l'intervention de l'État. En effet, à bien des égards, la crise de l'État interventionniste qui émerge après la dépression économique des années trente et la crise de la dette représentent, pour l'Amérique latine, un élément déclencheur comparable à ce que la crise fiscale a été pour le monde industrialisé.

Toutefois, en contraste avec ces derniers, les pays en voie de développement se sont retrouvés dans une crise économique et fiscale incomparablement plus grave dont l'endettement externe et interne insoutenables, la détérioration des termes d'échange commercial réel, l'explosion des taux d'intérêts réels sur les marchés financiers internationaux, l'inflation élevée, les faibles niveaux d'épargne et d'investissements et la rareté des biens des consommations élémentaires en sont les signes les plus visibles.¹⁰¹

Vers le milieu des années quatre-vingt, la plupart des analystes sont convaincus que cette crise sera longue et qu'un changement radical dans la stratégie de développement des pays latino-américains s'avère nécessaire. C'est le début des Plans d'ajustement structurel (PAS) dont l'engagement avec l'efficacité et la croissance va se limiter, pour l'essentiel, à la réduction de déficits publics et à la réorientation vers un *État minimal* au moyen de la réduction radicale de la taille, des dépenses et des responsabilités des secteurs publics.¹⁰²

¹⁰⁰ Larbi, George A. *op.cit.* p.6.

¹⁰¹ Larbi, George A. *op.cit.* p.6.

¹⁰² Incapables d'arriver à des solutions par eux-mêmes, bon nombre de pays en développement vont se tourner vers la Banque mondiale et le FMI comme prêteurs de dernier recours. Celles-ci, sous l'influence de la révolution conservatrice de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher, vont utiliser l'octroi des prêts comme un instrument visant à encourager l'application des réformes favorables au marché et au secteur privé. Ce sont ces politiques suggérées et puis imposées dans le contexte des accords internationaux qui sont éventuellement arrivées à être connues comme le Consensus de Washington (Williamson, 1990) Cette approche s'applique à partir de 1985, sous l'auspice du secrétaire d'État américain, J. Baker. Les mesures proposées portent sur la libéralisation financière, l'ouverture aux investissements étrangers et le commerce, la privatisation des entreprises publiques et la dérégulation des marchés. Voir à ce sujet : Larbi, George A. *op.cit.* p.6.

Selon les réformateurs, on ne pouvait pas s'attendre à une récupération du secteur privé si on n'entamait pas simultanément une réforme des institutions publiques clés telles que le service public, les banques de l'État et les entreprises publiques. Selon leur point de vue, l'incompétence des institutions publiques latino-américaines a joué un rôle fondamental dans le déclenchement de la crise et que cette incapacité administrative pouvait constituer une menace pour le succès des programmes d'ajustement. En ce sens, les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel encouragés par le FMI et la Banque mondiale définissent autant le contexte que l'impératif pour le changement dans la gestion du secteur public dans la plupart des pays en voie de développement.

En effet, on constate que l'implantation des Plans d'ajustement structurel impose une réforme de la gestion de l'administration publique afin de résoudre ce qui était considéré, aux yeux de la Banque mondiale et du FMI, comme un problème « *d'excès de gouvernement* ». Dans plusieurs pays, l'appareil gouvernemental vient à être vu comme trop « *extensif, gênant, dépensier et inefficace* »¹⁰³. On vise tout particulièrement la taille du secteur public et la charge salariale de ses employés qui aux yeux des réformateurs, sont considérées démesurées, acaparant une proportion de plus en plus large du budget du gouvernement au détriment des dépenses opérationnelles critiques. Ainsi, cherchant à atteindre, à court terme, l'élimination de déficits budgétaires publics, on entame une réduction radicale du nombre d'employés et ce, éliminant des pans d'organisations et transférant plusieurs autres vers le secteur privé. La contraction du secteur public est si forte que le ratio entre le nombre d'employés et celui des citoyens a même chuté à des niveaux inférieurs à ceux des pays industrialisés.¹⁰⁴

Les réformes sont, en outre, animées par un souci d'améliorer la qualité des services économiques et sociaux que l'on estime pauvrement gérés et dont l'infrastructure présente une détérioration profonde en raison des années d'abandon et du manque de financement consacré à l'entretien. Comme résultat de ces déficiences, l'offre d'une grande variété de services, par ailleurs fortement subventionnés, tels que les services sociaux (ex: éducation et santé) et d'autres de type économique (ex: l'eau et l'électricité) se faisait de façon complètement inefficace. De plus, on constate une certaine réticence à appliquer une discipline commerciale et financière à un grand nombre d'entreprises

¹⁰³ Larbi, George A. *ibid* p.8.

¹⁰⁴ Kliksberg, Bernardo. *Public administration in Latin America : promises, frustration and new examination*. International Review of Administrative Science. Vol 71(2) :309-326. 2005. IIAS, SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi) p.312. *in* <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/71/2/309>

publiques. La réforme de ces services publics est devenue, par conséquent, un impératif pour l'ajustement dans le but d'améliorer leur performance et d'appliquer des mesures de récupération de coûts.

1.5.2 La Deuxième génération de réformes : L'approche managériale

Après seulement une décennie d'expérimentation avec la réduction d'employés du gouvernement, les réformateurs ont compris que l'existence d'un état efficace et efficient était un facteur critique pour le succès de l'ajustement. Il fallait donc entamer une nouvelle vague de réformes afin de fortifier le gouvernement et lui donner la capacité de gérer les politiques macro-économiques ainsi que de réglementer certaines formes de comportements de marché.¹⁰⁵

Certes, le rétablissement des équilibres macro-économiques accompli grâce aux réformes structurales a créé un environnement plus stable et prévisible ce qui a eu pour effet de stimuler les investissements productifs autant d'origine nationale qu'étrangère. Cependant, on reconnaît désormais que les décisions de ces investisseurs dépendent aussi des facteurs plus complexes et microéconomiques liés à la modernisation productive des pays, à leurs conditions sociales et à leur stabilité institutionnelle.¹⁰⁶

Dans ce contexte donc, que l'on reconnaît le rôle qui revient à l'État en tant qu'acteur incontournable dans le développement économique, politique et social. Cependant, il n'est pas question pour les réformateurs de revenir en arrière. Il s'agit maintenant de bâtir un nouvel État pour l'Amérique latine, équidistante du modèle laissez-faire néo-libéral et de l'ancien modèle bureaucratique interventionniste. C'est-à-dire, une troisième voie.¹⁰⁷ On envisage ainsi un nouvel État moins paternaliste et plus intelligent, compétent et catalyseur afin de rendre les pays de l'Amérique latine capables de faire face à la compétition internationale qui accompagne la globalisation.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Dans cette nouvelle approche, on constate qu'à partir de la fin des années quatre-vingt, les réformes de la gestion du secteur public sont devenues une partie intégrale des prêts d'ajustement structurel (Structural Adjustment Loans, SALs), associés souvent aux prêts d'assistance technique (Technical Adjustment Loans, TALs) afin de fournir du soutien institutionnel.

¹⁰⁶ Tomassini, Luciano *op.cit.* p.78.

¹⁰⁷ Bresser Pereira, Luiz Carlos. *op.cit.* p.45.

¹⁰⁸ Plus précisément, ce nouvel État devrait avoir la capacité de mettre sur pied des politiques de commerce international solides afin d'augmenter la participation des pays latino-américains dans les flux de commerce international, de garantir les droits sociaux comme l'éducation et la santé, de créer des conditions propices à l'investissement privé en plus de promouvoir la compétitivité du système économique à travers des politiques de

Cette rénovation de l'État impliquait certes, de porter attention à sa taille, mais surtout à sa capacité d'analyse, d'orientation stratégique et de coordination et conséquemment, à sa forme d'organisation et de gestion ainsi que à sa relation avec le secteur privé et la société civile. Sur ce dernier point, les réformateurs estiment que la modernisation des économies latino-américaines passe nécessairement par l'incorporation jusqu'à elles, du plus grand nombre d'agents autrefois exclus, de l'élargissement de la base entrepreneuriale et de la consolidation de la nouvelle culture productive.¹⁰⁹ On arrive ainsi à la conclusion que c'est seulement à travers une gouvernance robuste, c'est-à-dire faisant preuve d'une grande capacité d'implanter de façon efficace et efficiente les décisions prises au niveau politique, que l'on peut songer à résoudre les trois problèmes qui rendent problématique l'implantation des changements structuraux à savoir : la démocratisation, le besoin de reprendre la croissance économique et la réduction des inégalités.¹¹⁰

Pour accomplir ces objectifs ambitieux et suivant l'exemple des pays de l'OCDE, les réformateurs estiment que la Réforme managériale offre les meilleures chances d'améliorer la gouvernance de l'État et d'élargir la gouvernabilité démocratique du système politique. Conséquemment, il faudrait changer le système de gestion des institutions publiques et des politiques dans tous les organismes et dans tous les secteurs de l'État afin de l'adapter aux critères modernes en matière d'organisation et de gestion.¹¹¹ Idéalement on arriverait ainsi à avoir un État rigoureux sur le plan fiscal et financier et doué d'une administration compétente, soutenue par une élite bureaucratique hautement qualifiée sur le plan technique et de plus, très motivée.

Or, comme l'indique Joan Prat, la légitimation de la réforme managériale en Amérique latine, au moins momentanément, s'impose grâce au grand prestige de Bresser Pereira qui dès le Ministère de Réforme de l'État du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso¹¹² et la présidence du CLAD¹¹³ élabore un discours visant à réunir les politiciens de centre-gauche et de centre-droite afin de faciliter un cadre de référence précis pour

promotion en sciences et technologie Voir à ce sujet : CLAD'S Document. *A New Public Management for Latin America*. Centre Latino-Américain pour le Développement (CLAD). Octobre 1998. p.45.

¹⁰⁹ Tomassini, Luciano. *op.cit.* p.79.

¹¹⁰ CLAD'S Document. *op.cit.* p.49.

¹¹¹ Tomassini, Luciano. *ibid.* p.87.

¹¹² Président du Brésil entre 1995 et 2002

¹¹³ Centre Latino-Américain pour le Développement (CLAD).

les réformes du secteur public en Amérique latine.¹¹⁴ Les idées de Bresser Pereira se heurtent, dans un premier temps, au scepticisme de la Banque mondiale qui favorise quant à elle une approche dite « séquentielle »¹¹⁵, c'est-à-dire, à l'instar des pays occidentaux européens et des États-Unis, les administrations publiques latino-américaines devaient compléter au préalable l'implantation de toutes les phases de la bureaucratie wébérienne avant d'entreprendre la réforme managériale.

Tout en reconnaissant la validité de cet argument, Bresser affirme que les pays en développement ne sont pas forcés de suivre la même voie car, selon lui, dans un monde complexe et en pleine transformation, la poursuite de l'accomplissement du service public traditionnel a perdu beaucoup de sa raison d'être.¹¹⁶ Selon Bresser, l'administration publique bureaucratique n'est pas sensible au problème de l'efficacité ce qui, dans un contexte de ressources publiques décroissantes, met en relief l'impératif pour les gouvernements d'augmenter l'efficacité administrative. Cette situation est encore plus importante en Amérique latine où l'État est pauvre, la société plus inégale et l'optimisation de ressources utilisées dans les politiques sociales, essentielle.¹¹⁷ Les conséquences et limites de cette approche ne se feront pas attendre.

1.5.3 Les conséquences des réformes

À la fin des années quatre-vingt-dix, Stiglitz décrit de la façon suivante le résultat de deux décennies de réformes en Amérique latine : « *Aujourd'hui, partout en Amérique latine il y a de la déception quant aux politiques que les États-Unis et le FMI ont préconisées. La croissance sous la libéralisation est à peine la moitié de ce qu'elle était dans le régime antérieur aux réformes (même s'elle est quand même meilleure que pendant la « décennie perdue » des années quatre-vingt). Le chômage a augmenté de trois points plus hauts ; la pauvreté [...] s'est accrue même comme pourcentage de la population. Et là où il y a eu de la croissance, elle a bénéficié à ceux situés dans la*

¹¹⁴ Prats, Joan. *Nueva Gestión Pública en América Latina*. Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Edición 48 Junio 2006. p.1 in www.hacienda.go.cr.

¹¹⁵ Selon Bresser Pereira, il est une erreur d'associer les réformes de « deuxième génération » aux réformes de la gestion publique qui auraient été préconisées par la Banque mondiale au début des années quatre-vingt-dix. Selon cet auteur, la Réforme de l'État a toujours signifié pour la Banque mondiale d'abord une réduction de la taille de l'État et ensuite la réforme du service public.

¹¹⁶ Bresser Pereira, Luiz Carlos *op.cit.* p.5.

¹¹⁷ CLAD'S Document. *op.cit.* p.48.

couche supérieure de la distribution du revenu... et même la confiance dans la démocratie a été minée.¹¹⁸ »

Le bilan de Stiglitz contraste cruellement avec l'enthousiasme initial généré par les réformes de première génération. Malgré la renégociation de la dette, la reprise de la croissance économique et l'arrivée des investissements étrangers on constate, en effet, que le taux de croissance est inférieur à celui que les pays de l'Amérique latine ont connu après la deuxième guerre mondiale. De plus, les crises financières de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix ont largement renversé les gains.¹¹⁹ À ceci s'ajoutent des niveaux de chômage très élevés, surtout dans la population la plus jeune qui s'est retrouvée en marge du marché de travail, et un accroissement de la pauvreté passant de 40 % en 1980 à 43,9 % en 2003. De plus, les inégalités déjà sévères se sont approfondies encore plus. Le coefficient Gini est passé de 50,8 à 52,2 au cours des années quatre-vingt-dix tandis que dans les pays de l'OCDE il était de 34,2.¹²⁰ Ainsi, même si l'ouverture commerciale a facilité l'intégration de l'Amérique latine dans l'économie mondiale, force est de constater que les progrès ont été, du moins, inégaux dans certains domaines considérés clés dans le Consensus de Washington, notamment la discipline fiscale, la privatisation et les systèmes de régulation.¹²¹

Pire encore, la déception et les promesses non tenues de l'État minimal ont eu un impact direct sur la confiance publique dans le système démocratique. Selon un sondage mené par le *Latinobarometro*¹²², même si la majorité des gens préfère encore la démocratie, une large partie de la population se montre tout de même très critique par rapport à son fonctionnement et s'attend à ce que le gouvernement assume un rôle actif qui satisfasse

¹¹⁸ Stiglitz, (2003 :230-1) in Kliksberg, Bernardo *op.cit.* p.310.

¹¹⁹ Ortiz, Guillermo. *Overcoming Reform Fatigue. Latin America and the Washington Consensus*. Financial & Development. September 2003. p.14. in www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/09/pdf/ortiz.pdf

¹²⁰ UNDP (2004) et ECLAC, IPEA, UNDP (2003) in Kliksberg, Bernardo. *op.cit.* p.310

¹²¹ En effet, malgré le fait d'avoir réussi à surmonter les épisodes les plus turbulents et volatiles de la crise de la dette, la position fiscale des pays de la région est encore inadéquate pour faire face aux fluctuations cycliques. De même, presque tous les pays de l'Amérique latine, malgré les efforts pour éviter de s'endetter excessivement, ont été incapables de dégager assez de ressources leur permettant de formuler et d'implanter des politiques à long terme visant l'accumulation de capital physique et humain. Également le processus de privatisation, pièce centrale des réformes, s'est montré défectueux. Idéalement, ce processus aurait dû porter une attention particulière au fonctionnement du marché et à la mise sur pied des systèmes de régulation et de surveillance appropriés aux incitatifs en voie de création pour les nouvelles entreprises. Mais l'intention des réformateurs de rendre les changements irréversibles a fait en sorte que les réformes ont été appliquées à la hâte avec le résultat que la privatisation n'a pas toujours mené au développement des marchés et d'entreprises efficaces. Bien souvent, ce processus s'est traduit par la conversion des monopoles publics en des monopoles privés.

¹²² Le Latinobarómetro est une corporation de droit privé sans buts lucratifs avec son siège à Santiago du Chili et a pour responsabilité d'effectuer des enquêtes d'opinion dans dix-huit pays de l'Amérique latine couvrant ainsi un univers de plus de 400 millions de personnes.

les demandes sociales, notamment la lutte contre la pauvreté et le chômage, l'accès à l'éducation et à la santé ainsi que l'approvisionnement des biens élémentaires.¹²³

En ce qui concerne les effets des ces réformes sur le service public dans les pays latino-américains, on constate qu'elles ne se sont pas matérialisées en une plus grande rationalité ou efficience. Comme l'explique Kliksberg : « *la discréditation systématique des employés du secteur public, l'atmosphère constante de congédiement, l'utilisation de critères arbitraires [...] ont créé un climat où les 'atouts intangibles' essentiels- les attentes professionnelles, la fierté du travail accompli, la loyauté envers l'organisation et la notion des services à la communauté ont été sérieusement touchés* »¹²⁴. Ainsi, plutôt que de s'attarder aux déficiences endémiques des administrations latino-américaines, la restructuration s'est concentrée sur la réduction du personnel ce qui a eu un impact direct sur la « masse critique » des institutions publiques. Ce n'est pas surprenant donc que les promesses d'un service public plus professionnel et efficient aient été impossibles à accomplir lorsqu'une partie significative de l'« *intelligentsia organisationnelle* » a été congédiée ou fortement poussée à prendre une retraite volontaire.

Dans la même veine, on évalue de façon critique l'introduction mécanique des pratiques managériales du *New public management* dans des institutions qui n'avaient pas encore accompli la rationalité wébérienne. En effet, comme la littérature ne cesse de le signaler, la plupart des administrations latino-américaines manquent d'une culture organisationnelle solide fondée sur des valeurs publiques. Dans ce contexte, l'application des valeurs néo-corporatives, à savoir, l'efficience, l'économie et l'efficacité deviennent en soit les objectifs des programmes publics au détriment du bien-être de la population à laquelle ils doivent s'adresser. De même, l'influence de certaines idées du monde des affaires telles que la flexibilité, l'initiative et certains niveaux de pouvoir discrétionnaire ne s'est pas traduite par des institutions post-bureaucratiques mais bien au contraire, par des institutions pré-bureaucratiques où prédominent le patronage et l'insécurité juridique.

En outre, la mise sur pied de l'administration relationnelle, c'est-à-dire la mise en sous-traitance de la gestion directe des services dévolue à un réseau d'institutions de préférence privées, s'est avérée également dysfonctionnelle. Dans une bonne partie des pays latino-américains, la sous-traitance s'est faite de façon déficitaire avec un effort

¹²³ Kliksberg, Bernardo. *op.cit.* p.311.

¹²⁴ Kliksberg, Bernardo. *ibid.* p.315.

insuffisant dans la planification, le contrôle et l'évaluation des services confiés aux agents externes. Souvent l'objectif poursuivi n'a pas été motivé par souci d'efficacité ou d'efficience mais simplement pour éviter les coûts associés à l'engagement de personnel supplémentaire. De surcroît, le manque de contrôle et d'évaluation fait en sorte que les organisations privées qui gèrent les services donnés en sous-traitance, se sont comportées souvent comme étant maîtres de l'agenda public. La conséquence a été l'augmentation des coûts du système et la diminution de la qualité dans l'offre des services.¹²⁵

Comme l'indique Joan Prats : « *les grandes réformes qu'ont vécues les états latino-américains ont très peu à voir avec le New Public Management. La privatisation, la création d'agences régulatrices, le mouvement décentralisateur, la contraction de l'État, l'ajustement structurel ou la lutte contre la corruption ont transformé les états, même si on peut douter qu'ils aient amélioré leurs capacités institutionnelles face aux défis du développement dans la globalisation*¹²⁶ ».

1.5.4 Troisième génération de réformes : Un gouvernement pour la société de l'information en Amérique latine

On s'accorde pour dire que l'avènement des nouvelles technologies et le processus subséquent de numérisation ont créé des chances pour les pays de l'Amérique latine puisqu'elles peuvent et doivent être utilisés comme des outils visant l'inclusion et la cohésion sociale, l'amélioration de la transparence et l'efficience de l'organisation productive et des institutions publiques en plus d'aider à fortifier la coopération et l'intégration régionale.¹²⁷

Dans cette discussion sur l'impact de la révolution technologique dans les pays de la région, le rôle de l'État n'est pas absent. Et ce, non seulement parce que les pays de la région reconnaissent que l'État constitue désormais un acteur incontournable pour le

¹²⁵ Ramio, Carlos. El papel de la e-administración antes los retos de las administraciones públicas de América Latina : e-administración y sector público en el siglo de la globalización. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal 8-11 Octubre 2002. p.1 *in* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043805.pdf>

¹²⁶ Prats, Joan. *op.cit.* p.2.

¹²⁷ CEPAL-EuropeAid. Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. Junio 2005. p.7. *in* <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?base=/tpl-i/top-bottom.xsl&xml=/publicaciones/xml/5/21575/P21575.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl>

développement économique, social et politique mais également parce qu'il est directement touché par le changement technologique.¹²⁸ À cet effet, on constate l'articulation des efforts des secteurs public et privé et de la société civile dans tous les pays de l'Amérique latine et les Caraïbes afin de mettre en œuvre des politiques publiques permettant de faire de la technologie et des réseaux numériques des outils au service du développement économique et social. Également, on s'attend à ce qu'en numérisant ces processus, le secteur public puisse changer son fonctionnement et devenir plus transparent et efficient tout en encourageant le reste de la société à adopter de nouvelles formes d'interaction.¹²⁹

C'est dans le contexte de cette complexe relation qu'à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, le sujet du gouvernement électronique s'impose progressivement dans le programme de la modernisation des pays de l'Amérique latine. On l'envisage souvent comme une évolution des tendances mentionnées plus haut, ou si l'on veut, comme une troisième génération de réformes. Le gouvernement électronique vient à être perçu, simultanément, comme un des domaines clés du processus de modernisation de l'État mais également comme une des manifestations les plus porteuses de la société de l'information dont un des objectifs principaux est précisément d'en faire la promotion.¹³⁰

Le rôle de l'État dans la promotion de la société de l'information est d'autant plus pertinent lorsque l'on considère les particularités économiques de la région. Dans un scénario optimiste, plusieurs voient dans l'émergence d'une société interconnectée, une chance colossale offerte aux pays sous-développés de diminuer les asymétries informatives qui les séparent des pays plus avancés. Ainsi, la participation à l'échange mondial des idées permettrait à ces pays de se rapprocher de la frontière de la connaissance en ce qui concerne les standards de bien-être. Cette interconnexion leur permettrait également *d'apprendre en même temps que tous les autres* le fonctionnement du nouveau paradigme. Grâce à cette simultanéité, ils pourraient adopter rapidement des méthodes pouvant accélérer l'apprentissage des nouvelles stratégies de changement institutionnel qu'impose la numérisation des organisations. Quelques uns avancent même l'idée que la flexibilité juridique et culturelle de certains pays en

¹²⁸ Orrego Larrain, Claudio. *op.cit.* p.41.

¹²⁹ CEPAL-EuropeAid. *op.cit.* p.5.

¹³⁰ Araya Dujisin, Rodrigo, Vigon Porrua, Miguel A. Gobierno electronico en America Latina in *op.cit.* p.18.

développement serait un atout car ça les rendrait plus ouverts à l'adoption du nouveau paradigme.¹³¹

Cependant, dans un esprit tout à fait différent, d'autres perçoivent dans les nouvelles tendances vers l'informatisation de la vie économique et institutionnelle, une nouvelle logique d'exclusion qui, à biens des égards, accentuerait les fortes inégalités déjà existantes dans ces sociétés.¹³² Il est évident que l'accès à l'infrastructure constitue un incontournable pour tirer avantage de l'information et de la connaissance qui existent dans les sociétés contemporaines. Conséquemment, un accès hétérogène et discriminatoire nommée aussi la « brèche numérique », mène aujourd'hui à une forme d'inégalité dans et entre les sociétés, avec sa part d'effets négatifs pour le développement. On associe souvent cette brèche au retard numérique des pays de la région comparé aux pays plus développés, décalage qui est, par ailleurs, plus large que celui lié à d'autres indicateurs de productivité et de bien-être économique.¹³³

Certes, la brèche numérique est le produit des brèches socio-économiques préexistantes. On constate que dans les pays de l'Amérique latine et dans les Caraïbes, il existe une distribution des revenus la plus inégale au monde ce qui forcément se reflète, et souvent se reproduit, dans l'accès de ses habitants au « cœur de la société de l'information ». Outre le revenu, la brèche numérique résulte également de plusieurs autres caractéristiques socio-économiques, démographiques et géographiques. À titre d'exemple, citons l'analphabétisme, très élevé parmi les groupes minoritaires marginalisés comme celui des femmes indigènes et qui constitue de toute évidence une autre barrière de taille à la participation dans la société de l'information. Inversement, on constate que l'utilisation de l'Internet est fortement concentrée dans la population jeune et scolarisée des pays les plus urbanisés de l'Amérique latine.¹³⁴

¹³¹ CEPAL. *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Chile. 2003. pp.54-56 in <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/12899/P12899.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl>

¹³² CEPAL-EuropeAid. *op.cit.* p.6.

¹³³ Il existe aussi une brèche entre les pays latino-américains eux-mêmes où, selon leur niveau de développement, on trouve de grandes différences par rapport aux coûts d'accès et à la couverture des réseaux de télécommunications, à la formation des ressources humaines et à la préparation des entreprises pour l'économie numérique. C'est cependant la brèche domestique qui est la plus importante dans les pays de l'Amérique latine et dans les Caraïbes en raison de sévères inégalités sociales et économiques qu'on y trouve. Voir à ce sujet : CEPAL-EuropeAid. *op.cit.* p.12.

¹³⁴ CEPAL. *op.cit.* pp.23-27.

Toujours au sujet de la brèche numérique, il convient de signaler que le débat sur la transition des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes vers la société de la connaissance s'inspire souvent de modèles théoriques empruntés des pays développés et qui s'avèrent inadéquats pour comprendre la réalité régionale. Certes, les pays développés subissent les effets du changement technologique autant que ceux de l'Amérique latine. Ce changement modifie de façon fondamentale les principes d'organisation du travail dans les entreprises avec des effets contraignants sur la main-d'œuvre exigeant une requalification des travailleurs afin de s'adapter aux nouveaux impératifs de la technologie informatisée.¹³⁵ Cependant, grâce à la stabilité relative de leurs indicateurs macro-économiques principaux, les pays développés peuvent se permettre d'entamer la transition vers l'ère numérique dans un contexte qui ne génère pas une grande incertitude. De plus, en plus d'une offre abondante de services publics on trouve dans les pays développés des cadres réglementaires et des institutions régulatrices assez solides pour offrir des chances d'appliquer efficacement le paradigme numérique dans le contexte d'un meilleur fonctionnement des institutions et des marchés. Aucune de ces situations n'est caractéristique des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes.¹³⁶

Ainsi, sans nier les perturbations associées à la transition du monde électromécanique vers le monde de la production informatisée, la littérature nous autorise à avancer l'idée que cette situation s'est trouvée aggravée par les programmes d'ouverture commerciale externe, de déréglementation et de privatisation de l'activité productive qui ont eu lieu principalement dans les années quatre-vingt-dix. Des spécialistes remarquent en effet que le changement de modèle productif et organisationnel, loin de se produire de façon efficiente et bien distribuée à travers la société, n'a fait qu'approfondir l'hétérogénéité structurelle dominante dans les pays de la région.

Comme le signale la CEPAL, « *les réformes structurelles ont été associées à des situations de congédiements massifs, de destruction de capacités technologiques internes, de contraction des efforts nationaux en recherche et développement et d'activités d'ingénierie qui dans le nouveau modèle d'organisation sociale de la production, apparaissent comme redondantes* »¹³⁷. Ainsi, même si, comme a été signalé précédemment, les réformes structurelles ont stabilisé les indicateurs macro-

¹³⁵ CEPAL-ECLAC. *América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento. Una agenda de políticas públicas*. Reunion Regional de Tecnología para el Desarrollo, Florianópolis Junio 2000. *op.cit.* p.13.

¹³⁶ CEPAL. *op.cit.* pp.21- 22.

¹³⁷ CEPAL-ECLAC. *op.cit.* p.14.

économiques, ses effets sur le taux de croissance, l'augmentation de la productivité et le changement technologique ont été très faibles.¹³⁸

Cette situation, déjà sombre, se complique encore plus lorsque l'on constate que le flux d'investissements directs étrangers (IDE), qui a rendu possible la construction, l'entretien et l'expansion de l'infrastructure de base en télécommunications, essentiel pour la viabilité du nouveau paradigme, a diminué considérablement ces dernières années ce qui fait douter du rythme de la transition vers l'ère numérique.¹³⁹ De plus, la précarité économique génère de l'incertitude et décourage les investissements dans l'insaisissable « frontière technologique mondiale » empêchant ainsi les pays et les entreprises de réduire leur retard technologique. Par conséquent, il a été impossible de réduire la brèche de productivité qui éloigne ces pays du monde développé accentuant, du même coup, l'hétérogénéité structurelle entre les entreprises, les régions et les groupes sociaux.¹⁴⁰

En outre, les chercheurs s'accordent pour dire que les cadres réglementaires constituent un facteur-clé dans la transition vers la société de l'information car ils permettent de réguler la compétition, de faciliter l'accès à l'infrastructure et aux services de télécommunications, de protéger les droits des consommateurs, d'éviter la multiplication inutile des standards, de garantir la sécurité des données, d'encourager l'innovation, etc. Ceci s'avère tout particulièrement pertinent dans les pays de l'Amérique latine où l'on trouve la concentration la plus grande des secteurs privés des télécommunications à l'échelle planétaire, avec bon nombre d'entreprises appartenant à des investisseurs étrangers soit à titre d'actionnaires principaux ou comme propriétaires.¹⁴¹

Cependant, toujours en contraste avec les pays développés, l'élément frappant dans la région demeure précisément la faiblesse des cadres réglementaires ainsi que des institutions chargées de définir une stratégie et l'application des politiques visant à accomplir efficacement la transition vers l'ère numérique.¹⁴² Ainsi, même si on reconnaît

¹³⁸ CEPAL-ECLAC. *ibid.* p.13.

¹³⁹ La CEPAL parle d'une réduction d'un 62% entre 2001 et 2002. (eMarketer 2002)

¹⁴⁰ CEPAL. *op.cit.* p.22.

¹⁴¹ CEPAL. *ibid.* p.22.

¹⁴² Comme l'indique la CEPAL, cela s'explique fondamentalement par l'urgence et l'inexpérience qui ont caractérisé la première phase de privatisation des entreprises publiques lorsque la dérégulation a été pressentie comme étant incompatible avec un nouveau rôle de régulateur pour l'État. À cet effet, le processus de privatisation en Amérique latine n'a pas eu pour but principal de favoriser la compétition mais plutôt d'augmenter le flux des investissements étrangers. Ainsi, on a négligé d'accompagner ce processus avec des institutions régulatrices fortes et indépendantes chargées de garantir des nouvelles formes de « compétition régulée ». Lorsque finalement ces institutions ont été créées, la privatisation avait déjà été accomplie. Donc,

que ces nouveaux monopoles privés ont contribué à la modernisation technologique de leurs secteurs, les améliorations en termes de productivité ne se traduisent pas toujours par une amélioration des conditions d'accès pour les consommateurs. Selon la CEPAL, *« c'est dans ce cadre de résultats insatisfaisants de réformes structurales en matière d'égalité et d'efficience que s'insère le débat contemporain de la transition des pays de la région vers la société de la connaissance. »*¹⁴³

Cependant, bien que le développement de l'infrastructure de communication et la promotion de son accès constituent un des plus grands défis stratégiques pour le pays de la région, le pouvoir de cette infrastructure et de ces canaux d'accès sera atteint uniquement si l'on réussit à rendre cet accès significatif. Pour y arriver, il faut créer alors du contenu, spécifiquement du contenu gouvernemental offert à travers des services publics et ce, afin de disséminer la connaissance et l'information dans des domaines-clés tels que, par exemple, l'éducation et la santé, tous les deux considérés absolument essentiels pour le développement des pays de la région. La Convention de Tampere (1998) signale à cet effet que les technologies peuvent fournir de l'information sur l'assistance sanitaire élémentaire, sensibiliser les consciences sur le risque de certaines maladies, faciliter l'accès à l'éducation, soutenir les petits agriculteurs en plus d'établir des systèmes d'alertes qui améliorent la capacité de réponse face aux désastres naturels tels que les tremblements de terre, les inondations et les éruptions volcaniques. Voilà un exemple du rôle de l'e-gouvernement en Amérique latine.

C'est en agissant de la sorte que l'on peut envisager de colmater la brèche numérique et d'encourager l'utilisation des nouvelles technologies dans les pays de l'Amérique latine comme des outils efficaces dans la réduction de la pauvreté et de l'exclusion ainsi que l'amélioration de la participation sur le plan politique. Idéalement, on peut s'attendre ainsi à une plus grande légalité et légitimité dans les affaires publiques, à un plus grand respect pour les droits de l'homme spécialement pour la liberté d'opinion et d'expression.¹⁴⁴ Ainsi, malgré la rhétorique féroce anti-état qui a fait rage ces vingt dernières années, on s'aperçoit que, même si la dynamique du marché est capable de

ces institutions ont manqué par la suite d'indépendance, de ressources et de suffisamment de capacité opérative pour se porter efficacement à la défense des intérêts des consommateurs. Par conséquent, dans plusieurs domaines où il y a eu privatisation, les anciens monopoles publics ont été remplacés par des monopoles ou des oligopoles privés ce qui a eu un effet négatif sur la dynamique de la compétition, caractéristique certainement visible dans les entreprises de télécommunication. Voir à ce sujet : CEPAL-ECLAC, *op.cit.* pp.23-25.

¹⁴³ CEPAL-EuropeAid. *op.cit.* p.23.

garantir le progrès d'une partie de la population déjà intégrée à la société de l'information, le reste de la population aura d'énormes difficultés à y participer sans l'engagement actif de l'État, laissant ainsi la porte grande ouverte à une nouvelle forme d'exclusion dans les sociétés de la région.¹⁴⁵

Ceci aboutit à une vision renouvelée du rôle de l'État. Le développement de la société de l'information a besoin certes d'une infrastructure très solide et de véhicules pour en faciliter l'accès. Mais surtout, dans le contexte latino-américain, la transition vers l'âge numérique aura besoin d'un État fort, avec des capacités de régulation éprouvées, capable d'œuvrer sur les marchés internationaux faisant la promotion du commerce et attirant des investissements étrangers. Un fort leadership, une offre des services efficace, une gestion gouvernementale transparente, des investissements dans la santé et l'éducation, la protection de l'État de droit et une pluralité de citoyens connectés constituent des facteurs critiques pour la stabilité démocratique et deviennent la clé de la prospérité dans la complexité du monde interconnecté d'aujourd'hui.¹⁴⁶ Voilà le rôle envisagé pour ce nouvel État et qui fait partie des nouvelles attentes des peuples de l'Amérique latine.

¹⁴⁴ Rubino Hallman, Silvana. *E-Government in Latin America and the Caribbean. Reinventing Governance in the Information Age*. CLAD. Caracas. 2002 p.8. *in* <http://www.springerlink.com/content/9qdde1ed7pcarb6g/>

¹⁴⁵ CEPAL. *op.cit.* p.16.

¹⁴⁶ Rubino Hallman, Silvana. *op.cit.* p.8.

Chapitre 2

Modernisation de l'État au Chili : les impératifs d'un nouveau modèle économique, technologique et social

2.1 L'État chilien aujourd'hui

Comme il a déjà été signalé précédemment, la principale impulsion pour entreprendre la réforme de l'État semble provenir de situations de crise qui rendent le changement incontournable. Dans le cas du Chili, pays où le débat sur le rôle de l'État a été depuis longtemps fortement idéologisé, cette urgence se cristallise, pour certains secteurs politiques et d'autres liés au monde des affaires, dans le besoin de réformer un secteur public qu'on n'hésite pas à qualifier de bureaucratique, d'inefficace et de corrompu, bref, d'obstacle au développement du pays. Ces critiques semblent se confirmer lorsqu'on note l'évaluation relativement faible que reçoit l'État chilien dans des fonctions élémentaires de sécurité citoyenne et d'administration de la justice, toutes deux essentielles pour le maintien de l'État de droit, fondamental dans la préservation de la confiance et de la stabilité dans le reste des institutions.¹

Mais les critiques les plus agressives ciblent ce qui semble être un manque de sensibilité de l'État à l'encouragement de la performance économique. En effet, un examen rapide de la situation géographique du Chili montre que ce pays est un petit marché, éloigné des grands centres de consommation, situé dans une région relativement fermée au commerce international et de surcroît, très peu dynamique. Pour réussir dans ce contexte il faut, de façon impérative, améliorer la performance dans d'autres dimensions de la compétitivité.² Dans cette perspective, on attaque avec virulence les obstacles

¹ Marcel C., Mario. *op.cit.* in p.232.

² Vial, Joaquín. *Competitividad y Perspectivas de Crecimiento de Chile en las Proximas Decadas*. Serie Estudios Socio/economicos CIEPLAN N° 15, Santiago. Marzo 2003. p.16. *in* www.cid.harvard.edu/archive/events/chile/joaquin_vial.pdf

bureaucratiques qui compliquent la création de nouvelles entreprises. Même si à ce sujet on signale des progrès significatifs ces dernières années, progrès qui assurent au Chili une place privilégiée parmi ses voisins, une comparaison avec des économies plus développées montre que le pays est encore, au moins à certains égards, aux prises avec une culture de paperasses qui nuit à l'émergence d'un secteur privé vigoureux.³

D'autres soulignent le manque d'engagement de l'État dans la promotion et le renforcement des capacités de recherche scientifique et technologique ainsi que dans la création du capital physique et d'une infrastructure appropriée. Ces éléments s'avèrent spécialement pertinents dans le cas du Chili où l'on constate que suite à l'essor et à la diversification qui ont suivi les réformes économiques des années quatre-vingt-dix, le Chili se trouve très proche de la limite de croissance rapide fondée sur sa capacité d'exportation des ressources naturelles.⁴

En fait, ayant réussi le premier stade du développement que l'on appelle « *factor-driven* », le Chili se retrouve maintenant au stade « *efficiency-driven* » dans lequel les éléments-clés de la croissance sont les améliorations dans les marchés de biens, de main d'œuvre et de finances ainsi que la capacité d'absorber les technologies développées ailleurs. Cependant, la transition vers l'étape la plus avancée, la « *innovation-driven* », caractérisée par la production des biens avec une composante technologique beaucoup plus large, dépendra absolument de la disponibilité d'une main-d'œuvre hautement qualifiée comme celle que l'on peut trouver en Finlande où en Nouvelle-Zélande.

Malheureusement, on constate ici que malgré l'expansion significative de l'accès et du budget alloué à l'éducation au cours des années quatre-vingt-dix, la qualité de l'éducation publique au Chili demeure extrêmement pauvre et de toute évidence, incapable de rencontrer les besoins d'une économie compétitive.⁵ À ce sujet, la piètre performance en mathématiques et en sciences démontrée par les élèves chiliens dans les tests internationaux tels que le TIMSS⁶ ou le PISA est probablement un des exemples les plus éloquents.⁷

³ Lopez-Claros, Augusto. *Chile : The Next Stage of Development*. Chapter 2.3 World Economic Forum's Executive Opinion Survey. 2004 p.117. in www.foreigninvestment.cl/pdf/Chile_Lopez_Claros.pdf

⁴ Vial, Joaquin. *op.cit.* p.13.Traduction libre

⁵ Selon le *World Economic Forum* le budget consacré à l'éducation comme pourcentage du produit est égal à celui de la Nouvelle-Zélande et supérieur à ceux du Danemark, de la Finlande et de l'Irlande.

⁶ *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Ce test mesure la performance des étudiants des États-Unis dans une perspective comparative à celle des étudiants d'autres pays.

⁷ Lopez-Claros, Augusto. *op.cit.* pp. 118-120.

Face au poids incontestable de ces critiques, doit-on en conclure que l'État chilien est un échec? Pas nécessairement. Une révision des principaux indicateurs internationaux nous autorise à dresser un portrait davantage plus positif de la performance du secteur public chilien. D'abord, parmi ses qualités, on souligne particulièrement son honnêteté. Selon le *Transparency International's Corruption Perception*, le Chili occupe, en 2007, la 22^{ème} place parmi les 180 pays évalués, de loin le pays le mieux classé de l'Amérique latine, devançant même plusieurs pays développés.⁸

Outre la probité, le secteur public chilien se démarque aussi par sa performance obtenant la plus haute qualification régionale dans l'Indice d'efficacité bureaucratique (IEB) préparé par la *Business International Corporation*⁹. En effet, malgré sa taille relativement réduite, correspondant à moins de 6% de l'emploi total, le secteur public chilien est capable de mobiliser un volume important de ressources, équivalant à 23% du PIB. Ces chiffres se comparent favorablement à ceux de l'Amérique latine puisque, même si l'emploi public au Chili est inférieur à la moyenne régionale, il devance les autres pays par rapport aux dépenses publiques en tant que pourcentage du PIB.¹⁰ Cette capacité relativement efficiente de mobilisation des ressources publiques a permis à son tour l'amélioration substantielle des standards sociaux. Ainsi, malgré un niveau de dépenses *per capita* significativement inférieur à celui des pays développés, le Chili arrive tout de même à se classer sans difficulté comme étant un pays de développement humain élevé dans le *Human Development Report* 2007-2008 préparé par les Nations Unies.¹¹

En outre, les analystes s'accordent pour dire que la qualité de la gestion macro-économique constitue un des principaux atouts du Chili, reflet de sa solidité institutionnelle et facteur-clé de sa compétitivité internationale.¹² Le *World Economic Forum* signale à cet effet qu'en termes macro-économiques, le Chili « *semble avoir migré de l'Amérique latine pour aller rejoindre un groupe composé par des pays tels que la Nouvelle-Zélande, l'Israël, l'Espagne et le Portugal* » ajoutant que « *très peu de choses expriment davantage la qualité du leadership et de l'efficacité des institutions d'un pays*

⁸ En fait, les 21 pays qui précèdent le Chili sont tous des pays à hauts revenus, tels que définis par la Banque mondiale. Voir à ce sujet : <http://www.infoplease.com/ipa/A0781359.html>

⁹ La qualification du Chili en l'an 2000 était de 8.28. Voir Indice de Desarrollo Humano (IDH) 2000 in www.inep.org/content/view/212/51/

¹⁰ Marcel C., Mario. *op.cit.* in p.230.

¹¹ Le Chili, avec un indice de 0,867, se classait deuxième en Amérique latine et quarantième dans le monde.

Voir à ce sujet : *Human Development Report* 2007-2008 in http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf

¹² En 2006, le *Growth Competitiveness Index* classait le Chili 26 parmi les 131 pays analysés.

que la qualité de ses finances publiques »¹³. À ce sujet, on souligne également le large soutien politique en faveur de la discipline fiscale et la solidité des finances publiques du Chili où des sauvegardes ont été introduites afin de soustraire le budget à la pression des politiciens et des divers acteurs économiques.

Par ailleurs, toujours selon le *World Economic Forum*, pour un pays comme le Chili dans lequel les niveaux d'innovation technologique sont encore très primaires, ce sont précisément la qualité des institutions et l'environnement macro-économique, les principaux facteurs qui expliquent la forte croissance économique qu'a connue ce pays ces dernières années. À juste titre, il convient de signaler que sur une période de vingt ans se terminant en 2003, le produit intérieur brut s'est accru de presque 270%, soit un taux trois fois plus rapide que la moyenne de l'Argentine, du Brésil et du Mexique et plutôt comparable à la performance des pays comme la Corée et l'Irlande.

En outre, le régime commercial du Chili est un des plus libres et transparents au monde. À l'interdiction absolue des barrières non douanières, statut quasi-constitutionnel garanti légalement par la Banque centrale, on ajoute un tarif douanier uniforme dont le processus de fixation est entre les mains du Congrès. De plus, ce tarif a été réduit de façon unilatérale et continue au cours des années, passant de 15% en '90 à 6 % à la fin de 2003. Cependant, il faut noter qu'en raison de la signature de plusieurs accords de libre-échange, représentant un pourcentage significatif du commerce chilien, ce tarif ne dépasse, dans les faits, que de 2 à 2,5%.

Parallèlement, la politique commerciale a cherché activement la négociation d'accords de libre-échange dans le but d'une part, d'ouvrir de nouveaux marchés pour les exportations chiliennes et d'autre part, de participer à la libéralisation du commerce dans le contexte de l'Organisation Mondiale du Commerce.¹⁴ Ainsi, à l'accord de libre-échange signé avec le Canada en 1996, s'ajoutent ceux avec le Mexique (1998), les pays de l'Amérique Centrale (1999), la Communauté Européenne (2002), les États-Unis (2003), la République de Corée (2003), l'Association Européenne de Libre Échange (2004), la Chine (2005) et le P4 qui inclut la Nouvelle-Zélande, le Singapour et le Brunei Darussalam (2005).¹⁵

¹³ Lopez-Claros, Augusto. *op.cit.* pp.111-114.

¹⁴ Lopez-Claros, Augusto. *op.cit.* p.115.

¹⁵ À cet ensemble d'accords, il faudrait ajouter les accords de complémentarité économiques signés avec l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le MERCOSUR, le Pérou, le Venezuela et l'accord de portée

On peut dire alors que, loin d'être un obstacle pour le développement, la performance positive du secteur public chilien semble plutôt contribuer à la compétitivité du pays. Cela se confirme par le *Growth Competitiveness Report 2007-2008*¹⁶ qui rapporte que le sous indice correspondant aux institutions publiques du Chili est un des plus élevés parmi les trois sous indices considérés dans l'évaluation. Ainsi, à la lumière de l'information révélée précédemment, on est en mesure d'affirmer que bien que le Chili connaisse encore de nombreux désavantages dans sa course au développement, il possède néanmoins d'importants atouts qui le placent dans une position régionale favorable et dans une situation enviable par rapport à ses possibilités de développement futures.

2.1.1 La Concertación

Il semble exister un consensus au fait qu'une grande partie du progrès social et économique accompli par le Chili ces dernières années puisse être attribué aux efforts de renforcement de l'État, à la qualité des politiques publiques et au succès des partenariats publico-privés¹⁷ menés par les gouvernements successifs de la « Coalition des partis pour la démocratie », mieux connue sous le nom de la *Concertación*¹⁸. En effet, depuis son arrivée au pouvoir en 1990, la *Concertación* manifeste sa volonté d'harmoniser l'économie de marché et la justice sociale à travers des processus transparents et consensuels articulés autour d'un projet national à moyen et à long terme.¹⁹ Ceci se traduit conséquemment par l'amorce d'un éventail de réformes modernisatrices qui touchent les domaines d'action de l'État les plus variés.²⁰

Parmi toutes ces réformes, on en retrouve plus précisément onze que l'on considère clés dans la consolidation institutionnelle de l'État : l'équilibre fiscal, l'autonomie de la Banque

partielle souscrit avec l'Inde. Voir à ce sujet la Direction générale de relations économiques internationales (DIRECON) in www.direcon.cl/#

¹⁶ Le *Global Competitiveness Report* est un rapport annuel publié par le *World Economic Forum*. Le Rapport 2007-2008 couvre 131 économies, autant développées qu'émergentes. L'Indice de compétitivité globale (CGI) mesure l'ensemble des institutions, des politiques et des facteurs qui définissent les niveaux soutenables actuels et à moyen terme de la prospérité économique. (Wikipedia).

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Chile Country Strategy 2006-2010* Document of the Inter-American Development Bank. Regional Operation Department. 2005 p.5. in <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=953379>

¹⁸ Cfr. p.4.

¹⁹ Florez, Enciso et Luis Bernardo. *Lecciones para Colombia de la Experiencia Chilena*. Fundación Agenda Colombia. Bogotá. 2006. p.8. in http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/315_316_5_2_lecciones_para_Colombia_de_la_experiencia_chilena.pdf

Centrale, la loi des appels publics, la réglementation des services publics, la loi sur la libre concurrence, la réforme du système judiciaire, la réforme du travail, la lutte contre la pauvreté, la politique environnementale et ce qui nous intéresse plus particulièrement, la réforme de l'État.²¹ Concernant cette réforme, on remarque parmi ses principaux accomplissements, la création de la « Dirección Nacional de Servicio Civil » (Direction nationale de service civile) en 2003, dans le but de propulser la professionnalisation de la fonction publique à un plus haut niveau, notamment à travers la nomination, par appels publics, de plus de trois mille postes autrefois comblés selon des critères exclusivement politiques. Une autre percée importante est la mise sur pied de « l'Agenda numérique » qui cherche à massifier l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et communication (TIC) dans le fonctionnement des activités du secteur public. Ce sont précisément les développements survenus dans ce domaine au cours des gouvernements de la *Concertación* entre '90 et 2006 que nous analyserons dans les pages suivantes.

Cependant, avant de poursuivre, il semble pertinent d'apporter quelques précisions au sujet du processus de modernisation de l'État au Chili afin de mieux comprendre son évolution, ses forces et ses limites. Ainsi, même si l'État chilien se démarque sur le plan de la transparence et de l'efficacité quant à l'honnêteté, la stabilité, l'efficacité globale et la responsabilité fiscale, il est beaucoup plus faible dans les dimensions associées à la gouvernance et à l'imputabilité. On constate en effet, qu'outre l'influence démesurée de la grande entreprise, la participation directe de la société civile dans les réformes reste assez marginale, tant à l'étape de leur promotion qu'à celle de leur exécution et ce, malgré son engagement actif dans le débat public par le truchement de différentes organisations.²²

En ce sens, en faisant état de ce qui semble être un trait culturel caractéristique, certains affirment que les capacités actuelles de l'État chilien reposent davantage sur une tradition « *centraliste, autoritaire et technocratique* » que dans la construction des liens avec la communauté.²³ C'est pourquoi, dans le contexte des processus de démocratisation et de globalisation dans lesquels le Chili se trouve aujourd'hui engagé, on estime avec raison

²⁰ Selon le classement utilisé par le BID (2003) dans *Modernización del Estado. Documento de Estrategia*, ces réformes touchent : A) le système démocratique; B) l'État de droit et la réforme du système judiciaire ; C) les relations entre l'État, le marché et la société et D) la gestion publique.

²¹ Bensión, Alberto. *Las Reformas del Estado en Chile a partir de la década del noventa y sus Lecciones*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. p.2. *in* <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=851643>

²² Bensión, Alberto. *op.cit.* p.3.

²³ Marcel, Mario. *op.cit.* p.234.

qu'un défi majeur de la réforme de l'État sera précisément celui de promouvoir une plus grande participation des citoyens dans le développement et dans l'analyse des politiques publiques.²⁴

De plus, il convient de préciser que même si les grandes réformes modernisatrices ont été réalisées sous les gouvernements de la *Concertación*, la performance actuelle de l'État chilien est le résultat d'un développement amorcé bien avant 1990, plus probablement depuis les premières années de sa vie indépendante.²⁵ Comme le signale la Banque Mondiale, « le cas chilien démontre que des institutions publiques efficaces ne sont pas créées par un acte de bonne volonté mais sont plutôt le résultat de l'accumulation d'expériences et de capacités accomplies sur une très longue période de temps »²⁶. Dans l'ensemble, ce processus d'apprentissage se présente au Chili sous la forme d'un développement séquentiel, mais tout de même ponctué par des cycles, où alternent la détérioration et les réformes aboutissant à l'introduction des réformes inspirées du *New public management* dans les années quatre-vingt-dix.

Un repère incontournable dans ce processus est la vague de réformes néo-libérales introduites par le gouvernement militaire de Augusto Pinochet à partir de 1973 et qui, selon plusieurs, établissent une grande partie de la définition structurelle de l'État chilien actuel. S'inspirant directement des politiques économiques et sociales proposées dans le document *El Ladrillo*²⁷, les militaires envisagent un nouveau rôle pour l'État qui se voit forcé d'abandonner son statut de propriétaire et de fournisseur centralisé de services pour devenir un régulateur et un fournisseur décentralisé. Ces nouvelles orientations mettent fin brutalement à la politique de substitution d'importations et à l'expansion continue de l'État-providence chilien dont la bureaucratie s'était accrue de façon prodigieuse depuis les années trente.²⁸

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *op.cit.* p.5.

²⁵ En fait, le développement relativement rapide après l'indépendance d'un service public professionnel a été un facteur-clé dans le maintien d'un bon gouvernement. Agissant historiquement comme un bouclier face à l'incertitude générée par un système politique hautement compétitif et fragmenté, la bureaucratie a permis la consolidation et la professionnalisation de la classe politique chilienne. Voir à ce sujet : Rehren, Alfredo. *Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*. Centro de Estudios Públicos. (CEP) Documento de Trabajo N° 305, Junio 2000. p.156. *in* www.cepchile.cl/dms/archivo_3524_1754/refor2_02_rehren.pdf

²⁶ Shepherd, Geoffrey. 4 : Chile World Bank p.1. *in* www.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsChile.pdf

²⁷ *El Ladrillo* (La Brique) est un document dont le contenu tire son origine dans l'entente signée en 1956 entre l'Université Catholique du Chili et l'Université de Chicago. Ceci a permis la formation d'un noyau dur d'économistes néo-libéraux qui vont exercer une grande influence sur les orientations économiques du gouvernement militaire. Selon certains, ce document aurait été photocopié le jour même du coup d'État afin de le soumettre à l'étude des militaires dès le lendemain.

²⁸ La bureaucratie passe de 26 000 employés en 1925 à presque 300 000 à son sommet en 1973 pendant le gouvernement de Salvador Allende. De ce nombre 173 000, c'est-à-dire 53% des employés l'étaient dans le

En 1974, la « Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA » (Commission nationale de réforme administrative) créée par le gouvernement militaire, entreprend la « Réforme structurale » de la fonction publique chilienne modifiant substantiellement ses fonctions, sa structure et notamment, sa taille.²⁹ Entre 1973 et 1976, les emplois au gouvernement central se réduisent de presque 90 000 postes avec une réduction additionnelle de 45 000 postes entre 1976 et 1980.³⁰ À cela s'ajoutent des réformes cherchant à centraliser le contrôle financier à l'intérieur de l'exécutif et à réduire l'influence des groupes d'intérêt; à unifier l'échelle salariale et renforcer les règles méritocratiques; et enfin, à décentraliser les activités ou simplement à les privatiser. Ce faisant, Pinochet applique une dizaine d'années à l'avance le *downsizing* que les pays de l'Amérique latine allaient connaître dans les années quatre-vingt.

Quelques années plus tard, en 1986, le gouvernement formalise légalement la structure décentralisée, devenue un trait caractéristique du service public chilien depuis les années trente, et différenciant ainsi les fonctions des ministères chargés de l'élaboration des politiques de celles des agences autonomes, responsables quant à elles, de l'offre des services. On crée ainsi un système semblable à celui de la Suède et à certains éléments introduits dans l'administration publique du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Dans la pratique, ces réformes donnent naissance à un système mixte où se combinent un contrôle rigide et centralisé des ressources (*input*) avec une implantation décentralisée notamment sur le plan de l'exécution du budget, de la gestion des ressources humaines et des achats du secteur public (*procurement*).³¹

En raison de l'accent mis sur le contrôle des ressources, les effets de ces réformes se sont manifestés de façon beaucoup plus visible sur le plan macro-économique que sur l'allocation des ressources ou l'offre des services, situation qui a conditionné, sans doute, le comportement des gouvernements ultérieurs. Justement, on estime que la discipline fiscale dont a fait preuve la *Concertación* est la conséquence directe des contraintes imposées par un État possédant moins de ressources financières et moins de postes de travail disponibles dans l'administration. Dans cette nouvelle réalité, le soutien électoral

secteur social. Voir Arellano, Jose Pablo. *Políticas sociales y desarrollo : Chile 1924-1984*. CIEPLAN. Santiago. 1985.

²⁹ Nations Unies. *Rapport de Mission*. PNUD. 1990 in Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000)*. Estudio de Caso Número N° 58. Universidad de Chile. Santiago. 2001 p.10. in [www.chilecompra.cl/portal/files/centro_informacion/diplomado/expo_profesores/Modernizacion de la GP Chile MGPP.pdf](http://www.chilecompra.cl/portal/files/centro_informacion/diplomado/expo_profesores/Modernizacion_de_la_GP_Chile_MGPP.pdf)

³⁰ Marcel, Mario. *op.cit.* p. 259.

des politiciens dépend davantage aujourd'hui de l'impact des équilibres macro-économiques et de l'efficacité dans l'offre des biens et services, que des pratiques clientélistes qui ont accompagnée le développement de l'État-providence chilien.³²

Bref, l'État dont prend possession la *Concertación* à la fin de la dictature en 1990 est, selon la terminologie créée par Philip Bobbit, le premier prototype extrême au monde de l'*Entrepreneurial Market State*³³, soit un produit presque de laboratoire qui établit les fondations de l'insertion du Chili dans l'économie internationale, même si celle-ci s'est faite avec un coût politique, éthique et économique colossal. La configuration de ce nouvel État reflétait, certes, un changement culturel majeur. Comme l'indique Mario Waissbluth, « ...en 1990, le pays était tout autre : une génération de chiliens nés pendant la dictature, des économistes autrefois de centre et de gauche et maintenant réinventés, des idéologies complètement révisées, un État réduit au minimum et exerçant d'autres fonctions [...] »³⁴.

À ce sujet, il semble d'ailleurs exister un certain débat sur l'ampleur des changements apportés par la *Concertación*. Certes, cette coalition a clairement maintenu et approfondi l'économie de marché, faisant siennes les politiques macro-économiques et sectorielles du gouvernement militaire, et notamment ce qui nous intéresse ici, la restriction au plan des dépenses et les statuts du secteur public. Cela étant dit, on remarque une modification perceptible dans les orientations des nouveaux gouvernements qui dans un contexte démocratique, vont accorder une plus grande importance à la gouvernance et aux effets distributifs des politiques publiques en plus de porter une attention toute spéciale à la maximisation de la croissance économique. Dans les termes de Bobbit, on peut dire qu'avec la *Concertación*, le Chili enclenche se dirige timidement vers un autre modèle d'état d'inspiration plutôt européenne, le *Managerial Market State*.³⁵

³¹ Shepherd, Geoffrey. *op.cit.* p.2.

³² Rehren, Alfredo. *op.cit.* p.157.

³³ Cfr. p.13

³⁴ Waissbluth, Mario. *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 Diagnostico y Propuestas de Futuro. (Del Balance del Terror al Consenso Promisorio)* Serie Gestion. Numero 76. Décembre, 2005. *op.cit.* p.48.

³⁵ Philip Bobbit parle de trois types d'État-nation. Le premier est l'*Entrepreneurial Market State* dont l'exemple le plus clair sont les États-Unis et l'Angleterre de Margareth Thatcher. Le deuxième est le *Mercantile Market State* que l'on peut trouver dans les pays asiatiques tels que Taiwan et la Corée. Le troisième est le *Managerial Market State* représenté principalement par les pays social-démocrates européens. Voir à ce sujet : Waissbluth, Mario. *op.cit.* p. 50.

2.2 « L'équilibre de la terreur » : Le gouvernement de Patricio Aylwin (1990-1994)

On attribue couramment le début du processus modernisateur chilien des années quatre-vingt-dix au Programme de gouvernement de la *Concertación* pour la période '90-94, première expérience démocratique après dix-sept ans de dictature. Le retour à la démocratie permet, en effet, d'élargir et d'enrichir le concept de réforme en ajoutant à la dimension économique entamée quelques années auparavant, une nouvelle dimension politique ainsi qu'une autre sociale. Convaincu qu'un État moderne devait être profondément démocratique et animé par un souci de justice sociale, le nouveau gouvernement démarre une série de réformes visant à l'amélioration des politiques sociales dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de l'aide sociale en plus d'institutionnaliser tout un éventail de nouvelles politiques.³⁶

Les propos de Patricio Aylwin, à la tête du premier gouvernement de la *Concertación*, illustrent clairement ce changement de cap: *«Je dirais que le rôle de l'État pendant la dictature a été simplement subsidiaire en matière économique; le moteur du développement était le marché. Nous entendons les choses différemment; l'État est l'organe du bien commun, et tout en admettant que le marché est l'instrument le plus efficace pour la création de la richesse, nous pensons qu'il n'est pas équitable pour la distribuer, et c'est pourquoi l'État doit intervenir [...]»*.³⁷

Le nouveau rôle envisagé pour l'État impliquait nécessairement une réforme de l'appareil étatique et de l'Administration publique. À ce sujet, le Programme de la *Concertación* énonce deux objectifs simultanés: d'abord, le besoin d'entreprendre la démocratisation de l'État à travers l'élection directe d'autorités municipales ainsi que le renforcement de la participation des organisations sociales dans les structures de l'État. Quant au second objectif, on envisage la décentralisation de l'administration publique en accordant une plus grande autonomie institutionnelle, financière et technique aux autorités régionales dans le but d'augmenter leur capacité décisionnelle et les amener ainsi à répondre efficacement aux enjeux économiques, sociaux et culturels de leurs espaces géographiques respectifs.

³⁶ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente *op.cit.* p.8.

Un autre référent incontournable dans la modernisation de l'État chilien est le « Rapport de Mission 1990 » du Programme des Nations Unies pour le Développement (MDP-PNUD) qui identifie la transformation du secteur public comme un des défis principaux à relever par le nouveau gouvernement. Plus précisément, le Rapport fait, d'une part, appel à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du secteur public, et ce, sans augmenter les dépenses publiques. D'autre part, il souligne la pertinence de porter une attention particulière à la participation active des différents acteurs sociaux dans l'implantation des réformes. Rejoignant ce dernier et soulignant la culture autoritaire traditionnelle de la fonction publique chilienne, le Rapport de Mission MDP-PNUD 1990 signale que : « *les fonctionnaires, en général, manquent d'habitudes et de pratiques pouvant favoriser la coordination organisationnelle horizontale ainsi que d'expériences récentes d'interactions dans le secteur public envers une communauté participative*³⁸ ».

Conséquemment, outre l'appel à augmenter la participation des acteurs sociaux dans les réformes, les recommandations de la Mission MDP-PNUD mettent l'accent sur le renforcement de la coordination des politiques publiques; l'amélioration de l'efficience du fonctionnement interne des ministères; le développement des ressources humaines dans l'Administration publique; le perfectionnement du processus décentralisateur; et l'urgence de propulser la modernisation de la gestion publique.

Ce nouveau rôle envisagé pour l'État devait se traduire, logiquement, par la modernisation de la gestion des institutions publiques afin de les adapter aux profonds changements structuraux introduits par le gouvernement militaire autant dans leurs fonctions que dans le système d'offre des services. En effet, celles-ci fonctionnent, à la fin des années quatre-vingt, à l'aide d'un cadre normatif qui, après les réformes administratives des années soixante-dix, connaît très peu de modifications. De plus, comme résultante des ajustements fiscaux et des attaques permanentes à la fonction publique tout au long des années quatre-vingt, la capacité opérative et le moral des fonctionnaires se trouvent au plus bas.³⁹ Mentionnons à ce sujet que la chute réelle des salaires du secteur public atteint 47% entre 1979 et 1990 et ce, dans un cadre de travail offrant très peu de chances de développement de ressources humaines et d'incitations à

³⁷ Weissbluth, Mario. *op.cit.* p.75.

³⁸ Management Development Program. 1990 *in* Rapport de Mission (PNUD) *in* Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* pp.11-12.

³⁹ Marcel, Mario. *op.cit.* p.158.

la performance. Cette situation est surtout visible dans la détérioration de la capacité opérative des institutions à caractère social, notamment dans le secteur de la santé.⁴⁰

2.2.1 Les premières réformes

Face à cette situation, le gouvernement d'Aylwin enclenche une série d'initiatives visant l'amélioration des différents domaines négligés par le gouvernement militaire. Cependant, la « gestion publique » n'était pas dans le radar du gouvernement à cette époque. Les politiques correctives se traduisent principalement par un effort soutenu d'amélioration des conditions économiques des employés publics; la restitution de leur capacité de dialogue avec le gouvernement en leur permettant à nouveau le droit à l'association; l'augmentation de dépenses sociales et enfin, la création d'une panoplie de nouvelles institutions publiques telles que le « Servicio Nacional de la Mujer » (le Service national de la femme), le « Fondo de Solidaridad e Inversión Social » (le Fond national de solidarité et d'investissement social), le « Instituto Nacional de la Juventud » (l'Institut national de la jeunesse) et le « Fondo Nacional de Discapacidad » (le Fond national d'incapacité). Une autre mesure d'importance est le processus de décentralisation qui s'amorce avec la réforme constitutionnelle de 1991 et qui permet la création de gouvernements régionaux changeant ainsi la configuration institutionnelle du pays.⁴¹

Toutefois, on s'accorde pour dire que, dans l'ensemble, ces mesures n'ont pas donné les résultats escomptés. On signale que dans cette période *« il n'a pas existé un domaine spécifique et circonscrit de réforme et/ou, de modernisation de l'État, mais plutôt un ensemble d'initiatives de redressement de l'administration publique et le renforcement des institutions afin de mieux faire face aux profonds défis de la récupération démocratique »*⁴². Waissbluth signale à ce sujet que la création de nouvelles institutions a suivi la forme générale d'un État wébérien, manquant alors la possibilité d'appliquer concepts organisationnels plus modernes. Comme il l'explique, *« la nouveauté est qu'elles (les nouvelles institutions), ont été conçues comme des institutions coordinatrices des*

⁴⁰ Doña Molina, Karina. *SÍNTESIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE (1994 – 2003)*. Departamento de Gobierno y Gestión Pública INAP – Universidad de Chile. Santiago. Chile. 2006. p.15. *in* <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2373903>

⁴¹ MINSEGPRES; 1997: 136 *in* Doña Molina, Karina. *op.cit.* p.15.

⁴² Armijo, M; 2000: 11 *in* Doña Molina, Karina. *op.cit.* p.17.

politiques publiques plutôt qu'exécutrices...ce qui les a rendu difficile la tâche d'exercer la coordination »⁴³.

Conséquemment, très vite on s'est aperçus de difficultés dans l'implantation des programmes publics et de l'absence de résultats concrets dans des institutions et secteurs qui pourtant, avaient reçu d'importantes ressources de l'État.⁴⁴ Ces piètres résultats mettent en évidence que la plupart des recommandations formulées par la Mission MDP-PNUD '90 n'ont pas été prises en considération au début du gouvernement d'Aylwin. En fait, selon certains, les propositions centrales de la Mission n'ont jamais été appliquées intégralement à cette période.⁴⁵

Interrogé quant à savoir si la modernisation de l'État constituait une priorité pour son gouvernement, Aylwin répondit dans une entrevue accordée en 2000 : « *C'était une préoccupation importante, mais elle n'était pas la principale. Dans un ordre de priorités, notre programme était très clair, et c'est justement ça que le gouvernement a fait, c'est-à-dire, aller au bout de son programme : d'abord, les droits de l'homme, dégager la vérité et chercher à faire justice dans la mesure du possible, tel qu'on l'avait promis; ensuite, essayer de payer la 'dette sociale', cela explique la politique de croissance équitable qui a marqué la politique économique et sociale; et finalement, la réinsertion du Chili dans le monde. Voilà ce qu'étaient les grandes priorités [...]* »⁴⁶. En fait, il ne serait pas risqué de dire que la première priorité du gouvernement d'Aylwin était peut-être, tout simplement la survie. Il ne faut pas oublier, comme l'indique Waissbluth, qu'au Chili en '90 prédominait « l'équilibre de la terreur ». Les militaires redoutaient, en effet, la vengeance des victimes des droits de l'homme. La plupart des hommes d'affaires, quant à eux, craignaient le retour du chaos économique de la période d'Allende⁴⁷ et l'expropriation de leurs entreprises. Le gouvernement, de son côté, avait peur d'un retour des militaires au pouvoir, ce qui par ailleurs s'est insinué à deux reprises. Mais surtout, il était *littéralement terrifié* à l'idée que les hommes d'affaires décident de ne pas investir,

⁴³ Waissbluth, Mario et José Inostroza. *Globalización y Reforma del Estado en Chile*. Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol.XXXVII : 1 2007 pp.285-310. *in* www.mariowaissbluth.com/descargas/globalizacion_reforma_estado.pdf

⁴⁴ Marcel, Mario. *op.cit.* p.235.

⁴⁵ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* p.12.

⁴⁶ Waissbluth, Mario. *op.cit.* p.75.

⁴⁷ Salvador Allende Gossens, pathologiste, a été le premier et seul président marxiste élu dans un suffrage démocratique au Chili en 1970. Son gouvernement a été interrompu brutalement par le coup d'État du 11 septembre de 1973.

parce que sans investissement, il n'y aurait pas de croissance, et sans croissance l'avenir s'avérerait incertain.⁴⁸

Cependant, même si le gouvernement dans son souci de consolider la démocratie a porté son attention principalement sur des sujets d'ordre politico-constitutionnels, il est évident, comme cela a été reconnu à un moment donné, que son efficacité s'est vu affectée par l'existence d'un appareil étatique faible et bureaucratique aux prises avec une administration peu professionnelle, où étaient perceptibles le manque d'intérêt pour la qualité du service offert aux usagers, un style de travail orienté vers le processus au détriment des résultats, de même qu'un faible niveau de planification stratégique et de leadership dans les services publics. Il devient pertinent de citer ici les propos de Patricio Aylwin formulés en 1993, lorsqu'on commence enfin à s'intéresser à la réforme de la gestion publique : « *J'ai la conviction que l'Administration publique chilienne est honnête et intègre. On pourra la qualifier de lente, de lourde, de compliquée et même, souvent, d'inefficace; mais elle ne manque pas de droiture* », ajoutant, « *sans doute que l'appareil administratif chilien a besoin d'une modernisation pour la mettre plus en contact avec les besoins du monde contemporain et la rendre plus agile, capable, responsable et efficiente.* [...] »⁴⁹.

C'est ainsi que, poussé par l'urgence de résoudre ces problèmes et voulant créer des expériences concrètes susceptibles de guider les prochains gouvernements, le Ministère de Finances⁵⁰ met en marche au début de 1993, un programme expérimental d'amélioration de la gestion des services publics. Ce programme, appelé formellement « Plan Piloto de Modernización » (Plan pilote de modernisation), a été appliqué dans cinq institutions qui avaient déjà amorcé, spontanément, la transformation de leurs processus de gestion.⁵¹ L'hypothèse de base est que ce sont dans les services publics et non pas au niveau central de l'État, que se définiront dorénavant les progrès ou les échecs en matière de gestion. Concrètement, comme l'explique Mario Marcel, les réformes se traduisent par le développement d'exercices de planification stratégique à l'intérieur des services publics dans le but d'identifier la mission institutionnelle de chaque service, ses

⁴⁸ Waissbluth, Mario. *op.cit.* p.39.

⁴⁹ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* p.13.

⁵⁰ Ministerio de Hacienda dans la version originale.

⁵¹ Les institutions choisies étaient : L'Agence du revenu, le Registre civil, le Service de santé (Fondo Nacional de Salud, FONASA), le Service de pensions (Instituto de Normalización previsional, INP) et le Service de soutien aux étudiants (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB).

clients et produits principaux pour ensuite s'orienter vers des projets de modernisation institutionnelle ainsi que vers la conception de systèmes d'information de gestion.⁵²

En raison de l'influence qu'ils vont exercer sur les initiatives de modernisation ultérieures, il convient de souligner le rôle primordial joué par les gestionnaires des institutions participantes dans ce programme. Regroupés dans un club qui sera baptisé plus tard, et à la blague bien entendu, sous le nom des « archanges », ces gestionnaires vont élaborer à partir de leurs expériences, un ensemble de propositions qui se traduiront par une panoplie d'initiatives transformatrices exécutées à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix. En ce sens, même si les résultats du Programme expérimental apparaissent en perspective plutôt discrets, ils constituent par leur effet d'entraînement, le premier antécédent concret du processus de modernisation de la gestion publique au Chili.

2.2.2 Le début du Gouvernement électronique au Chili : Le « Grupo Informático »

L'évolution du gouvernement électronique au Chili, comme ailleurs dans le monde, semble occasionnée par deux vecteurs principaux : la globalisation et le développement accéléré de la société de l'information. En effet, vers 1990, en raison de la politique d'ouverture aux marchés internationaux amorcée par le gouvernement militaire au cours des années quatre-vingt, le contexte de la globalisation se trouve déjà fortement intégré dans la structure de l'économie chilienne. Cette nouvelle réalité était perceptible, par ailleurs, par les citoyens, dans la vie de tous les jours principalement en raison de l'expansion vertigineuse que connaissent les nouvelles technologies pendant la décennie précédente. Comme il a déjà été expliqué au chapitre précédent⁵³, le développement de la société d'information impose de nouvelles obligations à l'État qui se voit contraint d'agir de façon plus efficace. Dans le cas chilien, sous la pression simultanée et grandissante du secteur privé et des citoyens, on arrive à la conclusion que la réussite de la modernisation de la gestion publique exige une « *attitude proactive, efficace et déterminée, orientée de façon à intégrer de manière intensive l'utilisation des nouvelles*

⁵² Marcel, Mario. *op.cit.* p.235.

⁵³ Cfr. pp 24-25.

technologies dans les processus de l'État et ce, comme complément à d'autres techniques et outils dans les différents domaines de la gestion publique»⁵⁴.

On note ainsi qu'il existe déjà, à cette période, la certitude que les nouvelles technologies peuvent, grâce à leur capacité de traiter et d'analyser un grand volume d'informations, agir comme un levier efficace dans le processus de modernisation de l'État. Dans ce contexte, on estime pertinent la création d'instances intermédiaires afin de rationaliser le processus d'informatisation, prêtant ainsi main forte aux ministères et services publics dans l'évaluation tant technique qu'économique de leurs projets d'investissement respectifs. Cette vision se concrétise par la création, à l'initiative du Ministère de l'Intérieur, du « Grupo Informatico Interministerial » (Groupe informatique interministériel), le 14 septembre 1990 dans le but de coordonner et de planifier les investissements croissants en ressources informatiques dans le secteur public.⁵⁵ Organisé autour de trois commissions de travail, celle du recensement, de l'évaluation des projets et des définitions de standards, ce Groupe reçoit le mandat d'évaluer, de conseiller et d'élaborer des propositions sur l'infrastructure informatique des différents ministères, agissant du coup comme un instrument de coordination et d'intégration pour les différents projets d'informatisation dans un contexte de participation et d'entente multisectorielle.⁵⁶

La mise sur pied de ce Groupe constitue la première tentative d'articulation des efforts d'informatisation du secteur public et en ce sens, elle peut être considérée comme l'antécédent le plus ancien du gouvernement électronique au Chili. Dans sa composition on peut trouver, outre le puissant Ministère de l'Intérieur, un noyau de neuf ministères siégeant de façon permanente, à savoir principalement: le ministère des Finances, de l'Économie, des Transports et Télécommunications et le Secrétariat Général de la Présidence. Aux ministères s'ajoutent d'autres institutions invitées aux commissions

⁵⁴ Quintana, Juan Veglia. *Políticas públicas de modernización del Estado: el caso de la agenda del gobierno electrónico 2002-2005*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 p.3. *in* <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/veglia.pdf>

⁵⁵ Ce Groupe était composé par ceux qui avaient mis sur pied le système informatique de décompte des votes utilisé par la *Concertación* lors du référendum de 1988 par lequel Pinochet a été défait.

⁵⁶ Evans Piñera, Ernesto. *Política Informatica del Gobierno. Modernizacion e Informatizacion*. *in* www.csi.map.es/csi/caibi/sesiones/xiii/chile.txt

de travail comme l'Institut national de statistiques et la Régie du système privé d'assurance-maladie (ISAPRE⁵⁷).

Un des aspects remarquables du Groupe informatique est qu'il rend visibles, pour la première fois, les contradictions entre la structure administrative décentralisée du secteur public chilien et le développement de l'informatisation de l'État. En effet, on arrive à la conclusion que même si l'administration publique au Chili a été plutôt lente dans l'adoption des nouvelles technologies, les forts investissements réalisés dans le développement informatique des dernières années dans le but de combler ce retard ne se sont pas traduits par des changements significatifs pour les usagers. Le sombre bilan élaboré par le Groupe semble en être la confirmation : croissance inégale de l'infrastructure informatique, manque de coordination, prolifération de standards divers, automatisation incomplète, systèmes désuets et ressources humaines insuffisamment formées. On constate que souvent, les institutions publiques choisissent des solutions technologiques qui, loin de rencontrer les besoins réels de l'organisation, n'occasionnent que des dépenses excessives de même qu'une grande dépendance envers des fournisseurs et des experts externes.⁵⁸

Le Groupe informatique cesse donc son fonctionnement en 1993, transférant ainsi l'autorité informatique au Ministère de l'intérieur. Cette situation se prolongera jusqu'à la fin du gouvernement de Patricio Aylwin. Ce n'est que vers 1994 que l'on commence à évaluer la possibilité de créer une nouvelle instance, le « Comité Informático » (Comité informatique), organisme qui aurait la tâche d'agir à titre de conseiller informatique auprès du Président de la République afin d'encourager l'utilisation rationnelle de ce type de ressources dans les ministères et les services publics. Toutefois, fidèles à la structure fragmentée de la fonction publique chilienne, on précise bien que l'implantation de cette initiative ne doit pas empiéter sur l'autonomie décisionnelle de chaque organisme et des systèmes d'évaluation du fonctionnement de l'administration déjà en place. Cela étant dit, il semble qu'il n'existe pas dans la littérature d'indice quelconque à l'effet que ce comité informatique se soit matérialisé.

⁵⁷ « Instituto de Salud Previsional », en espagnol.

⁵⁸ Bibliothèque du Congrès Nationale du Chili *in* www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-11-14.7329717567

Une autre action amorcée par l'initiative du Ministère de l'intérieur à la fin du gouvernement d'Aylwin, est l'analyse de faisabilité de l'implantation d'un Réseau télématique gouvernemental censé connecter, dans une première étape, les gouvernements régionaux et provinciaux du pays. Cette initiative est formulée dans le cadre d'un Plan appelé « Nuevas Tecnologías de Información y Rediseño Organizacional para la Modernización de la Administración del Gobierno Interior del Estado » (Nouvelles technologies d'information et transformation organisationnelle pour la modernisation de l'administration du gouvernement intérieur de l'État) visant à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience, de la transparence et de la qualité de l'administration intérieure de l'État grâce à l'utilisation appropriée de la technologie.

Même si ce réseau n'a pas vu le jour sous le gouvernement de Patricio Aylwin, ce Plan a le mérite de faire, comme étape préalable à son implantation, une description précise et actualisée des processus administratifs à chaque pallier de l'administration de l'État, tout en portant une attention particulière aux plate-formes de communication informatique des répartitions publiques. Plus concrètement, le Ministère demande à chacune de ses répartitions c'est-à-dire aux services, aux divisions, aux directions, aux sous-secrétariats et bureaux régionaux, de lui transmettre un éventail de données dont l'analyse permettrait de définir la situation actuelle et de faire une projection à moyen terme (1995-1996).⁵⁹

Malgré l'importance de ces initiatives pionnières, on s'aperçoit, à un moment où commencent à se définir de façon embryonnaire les premières initiatives globales d'amélioration de la gestion publique, du besoin urgent d'établir une stratégie semblable sur le plan de l'informatisation de l'État. Il s'agit en fait de définir de façon explicite la politique du gouvernement sur le plan informatique tout en essayant d'établir des rapports normaux et profitables avec le secteur privé. Cette approche sera abordée sous le règne du gouvernement suivant.

⁵⁹ Parmi l'information demandée on compte : a) Responsable du département d'informatique de chaque répartition, structure hiérarchique et instances de coordination; b) Types de réseaux, d'équipement, de serveurs et nombre de terminaux pour chaque réseau; c) Protocole de communication; d) Couverture; e) Technologie des câbles; f) Topologie et infrastructure; g) Taux de flux moyen; h) Coût moyen mensuel d'opération; i) Type de logiciel de communication utilisé; j) Accès aux réseaux; k) Système d'information en opération.

2.2.3 L'expansion de l'accès : Les réseaux « ENLACES » et « REUNA »

Même si à cette période il ne semble pas exister une politique gouvernementale explicite de promotion de nouvelles technologies, on peut tout de même souligner la mise en marche de deux initiatives dans les milieux éducatif dont le développement progressif contribue à faciliter l'accès de la population aux réseaux numériques.

Le premier est le programme ENLACES, réseau d'informatique éducatif du Ministère d'éducation du Chili créé au début des années quatre-vingt-dix dans le but de promouvoir l'introduction progressive des nouvelles technologies d'information et communication dans tous les établissements publics du pays.⁶⁰ Ce programme émerge dans la complexité de la transition démocratique lorsque le secteur de l'éducation est vu comme un des secteurs-clés par lequel nouveau gouvernement démocratique essaierait de payer la « dette sociale » laissée par la dictature. Conséquemment, cherchant à corriger les inégalités extrêmes entre les systèmes d'éducation public et privé, le Ministère d'Éducation amorce en 1990 le « Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educacion » (Programme d'amélioration de la qualité de l'éducation).

C'est dans cette lancée réformatrice qu'une des stratégies qui se définit clairement est l'introduction de la technologie informatique dans les écoles publiques et privées subventionnées. Ce projet débute de façon expérimentale, avec la collaboration de l'Université Catholique et l'installation d'un réseau d'ordinateurs dans douze écoles primaires à Santiago, la capitale du pays. En 1992, après deux ans d'expérimentation, et une fois prouvée la viabilité technique de cette initiative, on décide de donner à ENLACES un plus grand rayonnement. C'est ainsi que l'on amorce un projet-pilote visant à connecter plus de cent écoles dans une période de quatre ans. La région choisie pour cette étape a été l'Araucania, une des plus pauvres du Chili, avec une population rurale à forte concentration amérindienne et qui présentait les pires indicateurs éducatifs.⁶¹

⁶⁰ Selon ses promoteurs, en donnant à ces écoles les ressources et habiletés nécessaires afin de maîtriser l'utilisation des TICs et de les appliquer de façon efficace dans le processus d'enseignement, la formation des professeurs et le développement des contenus appropriés, on contribuera à améliorer la qualité de l'éducation et du même coup à diminuer les inégalités sociales, à accroître la qualité du capital humain et à moyen terme, dans le contexte de la globalisation, augmenter la compétitivité du pays. Voir à ce sujet : Proenza J., Francisco. TELECENROS EN CHILE: LOS PRIMEROS AÑOS Mai 2003 p.5. in www.e-paratodos.org/pdf/TelecentrosenChileMay2003.pdf

⁶¹ RED EDUCACIONAL ENLACES in <http://innovemos.unesco.cl/medios/Documentos/Innovaciones/eya/Enlaces.doc>

Un autre réseau d'importance qui se développe pendant le gouvernement de Patricio Aylwin est la « Red Avanzada para la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Educación en Chile, (REUNA) » (Réseau pour la science, la technologie, l'innovation et l'éducation au Chili), initiative de collaboration interuniversitaire dont le mandat est de soutenir les efforts dans le domaine de l'innovation et de la recherche à travers l'offre de services à forte composante technologique et ce avec l'appui de ressources humaines qualifiées et grâce à la disponibilité d'une infrastructure de Réseaux Avancés de recherche et éducation, unique au pays.

Né en 1986, c'est-à-dire sous le règne d'Augusto Pinochet, REUNA fonctionne comme une organisation coopérative d'interconnexion universitaire jusqu'en 1991, lorsque, grâce à un accord du Conseil de recteurs des universités chiliennes (CRUCH), elle devient formellement une corporation de droit privé sans but lucratif. Au début de 1992, REUNA se connecte à l'Internet grâce à l'autorisation octroyée par la *National Science Foundation* (NSF), des États-Unis, ce qui lui permet d'accéder au réseau connu à l'époque sous le vocable NSFNet. Dans cette démarche, qui constitue la première connexion à l'Internet effectuée par un pays latino-américain, REUNA compte sur la collaboration de la « Comisión Nacional de Investigación de Ciencia y Tecnología » (Commission nationale de recherche en science et technologie, CONICYT), et sur d'autres institutions telles que la « Fundación Andes » et l'Organisation d'États Américains (OEA). En septembre 1992, REUNA obtient le financement du « Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDEF » (Fonds d'encouragement au développement scientifique et technologique) pour l'installation d'un réseau national afin de rendre possible à ses associés l'accès à l'internet à travers une connexion de 64 Kbps con NSFNet. Le susdit projet permet l'établissement d'un Réseau national avec trois centres d'opérations dans les villes d'Antofagasta, Concepción et Santiago.

Comme on l'examinera dans les pages suivantes, l'expansion de REUNA s'est poursuivie de façon continue tout au long des années quatre-vingt-dix et deux mille s'adaptant aux exigences des stratégies de développement numérique imposées par les gouvernements d'Eduardo Frei et de Ricardo Lagos. Un exemple de ceci est la mise sur pied de REUNA2, le premier réseau de haute vitesse de l'Amérique latine et la connexion directe aux Réseaux Académiques Avancés européens, initiative dont cette dernière est également la pionnière dans la région.

Comme on peut le lire dans son site web, REUNA se concentre actuellement sur deux lignes d'action bien conçues. La première est le développement, l'opération et

l'administration des réseaux à caractère exclusivement académique et leur interconnexion avec des activités menées par d'autres réseaux académiques internationaux. Le but est de soutenir le développement scientifique et technologique, la recherche dans tous les domaines de la connaissance et le développement avancé de technologies d'information ainsi que leur utilisation dans tous les secteurs de la vie académique. La deuxième ligne porte sur l'encouragement, le soutien et la gestion des projets de recherche interuniversitaires privilégiant l'utilisation des technologies d'information en vue de l'amélioration de tous les domaines de la vie académique, ainsi que la recherche sur le potentiel et les technologies des réseaux de haute vitesse.

2.3 «Un gouvernement pour les temps nouveaux ». La période de Eduardo Frei (1994-2000)

Tel que mentionné précédemment, la principale préoccupation sous le gouvernement d'Aylwin aura été la gouvernance se servant d'une approche visant l'amélioration de l'administration publique limitée, pour l'essentiel, à l'ajustement des rémunérations, à la définition d'objectifs ministériels et à l'application des différentes mesures visant à encourager la performance institutionnelle des services publics. Pendant le deuxième gouvernement de la *Concertación*, une fois les périodes les plus délicates de la transition à la démocratie surmontées, le nouveau président Eduardo Frei va jouir d'une plus grande marge de manœuvre pour installer dans le débat le sujet de la modernisation de l'État. Il amorcera une série de grandes réformes parmi lesquelles on compte notamment l'approfondissement de la modernisation de la Gestion publique, sujet qui devient désormais une des priorités du programme gouvernemental.⁶² Même le choix de l'expression « modernisation de la gestion » plutôt que celle de « réforme de l'État » sous le gouvernement de Frei n'est pas le fruit du hasard puisque le but était d'améliorer de façon notoire la gestion tout en générant des changements susceptibles de redoubler l'efficacité et l'attention au citoyen.⁶³

En ce sens, le huitième engagement du Programme du Deuxième gouvernement de la *Concertación*, « Modernisation de la gestion publique : Un État efficace », illustre

⁶² Parmi les initiatives du gouvernement d'Eduardo Frei, on compte la réforme pénale, la politique d'ouverture commerciale, la réforme éducative, l'implantation massive du plan d'infrastructure, la privatisation de l'infrastructure portuaire et la privatisation des entreprises sanitaires.

⁶³ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* p.54.

clairement cette nouvelle orientation : « *Tandis que le pays se rapproche du vingt-et-unième siècle, surmontant bon nombre d'obstacles qui, dans le passé, ont été la source de frustrations, l'État semble réticent à s'intégrer au courant modernisateur. À bien des égards, sa structure actuelle est obsolète et n'est pas toujours sensibilisée aux besoins du pays. En terme général, l'État est une organisation encombrante et excessivement bureaucratique. Conséquemment, moderniser la gestion publique et adapter l'organisation de l'État aux défis des temps nouveaux seront une priorités pour le prochain gouvernement de la Concertación* »⁶⁴.

Apparaît alors, de la part du gouvernement, le désir explicite et déterminé de mettre à jour le fonctionnement de l'État afin de mieux relever les défis posés par les changements technologiques et l'émergence des outils de gestion moderne propulsés eux-mêmes par les processus de globalisation économique, politique et culturel qui s'accroissent à la fin du vingtième siècle. À cet effet, on remarque que l'initiative gouvernementale est fortement encouragée par la pression exercée par le secteur privé et productif qui entrevoit l'amélioration des institutions publiques comme un facteur-clé de compétitivité dans un contexte de changements structuraux dans l'économie et d'ouverture agressive aux marchés internationaux où l'on constate la multiplication des accords de libre-échange.⁶⁵

Outre les impératifs économiques, on remarque également l'intérêt à répondre aux demandes de prestations sociales de qualité, offertes de façon efficiente et adaptées aux besoins des usagers et ce, même si dans les faits comme le signalent certains, il ne semble pas y avoir de demande explicite en ce sens de la part de la population.⁶⁶ En effet, à ce propos, Frei affirme que l'État chilien pourra se qualifier de moderne le jour où les gens recevront une attention et un traitement dignes de la part des services publics. Pour ce faire, il faut donc, poursuit-il, augmenter l'efficacité technique des services à tous les niveaux tout en essayant de compter sur le personnel approprié dans les postes directifs.⁶⁷ Fidèle à cette idée, Frei envisage le processus de modernisation selon une perspective managériale, rejetant d'emblée l'idée d'une grande réforme administrative, lui préférant plutôt un changement graduel par le biais d'initiatives partielles susceptibles d'être implantées sans altérer fondamentalement l'identité des services publics. Il s'agit de créer un changement culturel dans la gestion publique où « *des incitatifs, des*

⁶⁴ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *ibid.* p.13.

⁶⁵ Le Canada (1996), le Mexique (1998), les pays de l'Amérique Centrale (1999), le MERCOSUR (1996), parmi d'autres.

⁶⁶ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* pp.36-37.

demandes et des orientations » formulées par le gouvernement doivent jouer un rôle-clé dans l'initiative des gestionnaires institutionnels.⁶⁸

Plusieurs voient en cette approche, la raison qui explique le bilan plutôt mitigé que les acteurs concernés font du processus modernisateur enclenché pendant la période de Frei.⁶⁹ À cet égard, on estime que la stratégie, qui consistait en des changements spontanés et graduels à caractère périphérique, n'a fait que « *maintenir de façon dynamique les pathologies accumulées dans la bureaucratie publique* », notamment son incapacité à améliorer ses liens avec la communauté. En effet, on constate l'absence d'une dynamique de participation citoyenne constante et fluide susceptible de légitimer et de faciliter les transformations requises pour intégrer dans la gestion publique une logique d'apprentissage sensible aux besoins des usagers. En fait, les cas de réussite que l'on peut relever dans cette période se caractérisent précisément, outre l'utilisation de nouvelles techniques de gestion et de la technologie, par les efforts réalisés afin de faire des besoins des citoyens une priorité dans le processus modernisateur.

Tout de même, on s'accorde pour dire que Frei a réussi à attirer l'attention des parlementaires et de l'opinion publique sur l'utilisation des indicateurs et objectifs de gestion de même que sur la façon de lier les ressources aux résultats. C'est la première fois, dans l'histoire du pays, que la « gestion publique » s'insère dans le discours public face à une classe politique qui, pour la plupart, est quasi totalement indifférente au sujet. En fait, comme l'indique Waissbluth, le sujet de la modernisation et l'efficacité institutionnelle n'ont jamais été une priorité ni pour les partis de la *Concertación*, ni pour ceux de l'opposition⁷⁰. Cela étant dit, même si les politiciens ne les ont pas encouragées, ils ne leur ont pas fait obstacle non plus, c'est-à-dire que leur rôle a été parfaitement neutre.⁷¹

⁶⁷ Cañas, E. *op.cit.* p.2.

⁶⁸ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *ibid.* p.36.

⁶⁹ Dans une entrevue, Caludio Orrego, ancien Secrétaire exécutif du Comité de modernisation de la gestion publique, affirme que « *on sent qu'il y a beaucoup de choses qui sont restées en suspens* » regrettant ne pas avoir pu compter avec le soutien dont il aurait souhaité. (Bilan 1994-2000 du Comité interministériel de modernisation de la gestion publique)

⁷⁰ Il semble que dans la *Concertación*, certains éléments considéraient la modernisation institutionnelle comme étant une « affaire de la droite », tandis que pour certains autres partisans extrêmes de l'opposition politique, le « meilleur État était celui qui n'existait pas ». De même, le manque de vigueur dans le développement d'une gestion professionnelle s'expliquerait par la réticence des partis politiques à voir leur influence réduite au moment de discuter de la distribution des postes-clés dans l'Administration.

2.3.1 Première phase des modernisations

Dans la révision des initiatives de modernisation de cette période, deux étapes se définissent nettement. Dans la première se situant entre 1994 et 1996, s'effectuent les premières initiatives expérimentales; dans la seconde, on formalise ce processus avec un ensemble de propositions énoncées dans le « Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública » (Plan stratégique de modernisation de la gestion publique) approuvé en 1997.⁷²

Les initiatives amorcées dans la première phase qui débute en 1994, tirent leur origine du constat que l'approche gradualiste et séquentielle du Programme pilote, adopté par l'administration d'Aylwin, s'avère trop lente et isolée pour produire un impact significatif sur l'ensemble de l'administration. C'est alors que l'on pense à une stratégie plus transversale et massive.⁷³ Cette vision se matérialise par la création, en décembre 1994, du « Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública » (Commission interministérielle de modernisation de la gestion publique), dont le mandat est de « *coordonner les différents ministères doués de compétences dans le domaine du perfectionnement, du développement, de la rationalisation et de la modernisation de la fonction publique afin de proposer au Président de la République des politiques générales sur la matière et les actions, projets et instruments nécessaires pour son implantation, son suivi et son évaluation* », ajoutant, « [...] *le Comité fera la promotion de la modernisation de la gestion des organismes de l'État et veillera à la cohérence et à l'articulation des plans d'action orientés dans cette direction* »⁷⁴.

Conséquemment, à la fin de 1994, on met sur pied un système d'indicateurs et d'objectifs de gestion intégrés à la discussion budgétaire. Ces initiatives, à caractère expérimental, rejoignent au début 26 services publics soumis à 107 indicateurs de gestion. Entre 1995 et 1997, la couverture du système s'accroît pour atteindre 67 services publics et 291 indicateurs de gestion. Il faut noter cependant qu'à cette période, l'évaluation de la

⁷¹ Waissbluth, Mario. *op.cit.* p.55.

⁷² Waissbluth, Mario. *ibid.* p.54.

⁷³ Marcel, Mario. *op.cit.* p.236.

⁷⁴ Instructif Présidentiel du Ministère du Secrétariat Général de la Présidence (D.EJEC) N° 012 du 6 décembre de 1994. Ce Comité était composé originalement des Ministres de l'Intérieur, des Finances et du Secrétariat de la Présidence, ce dernier en qualité de président. Sa structure comprenait un Secrétariat exécutif et un Secrétariat technique composés de spécialistes en matière de gestion et développement organisationnel. Parallèlement, à l'intérieur du Ministère du Secrétariat général de la présidence (MINSEGPRES), il y avait une section de modernisation gérée par le même Secrétaire exécutif du dit Comité.

performance n'est pas conçue comme un critère qui détermine les montants des budgets institutionnels mais plutôt comme un élément informatif pour une discussion approfondie des susdits budgets. Il faudra attendre jusqu'en 1997 pour voir l'émergence des premiers « Planes Piloto » (Plan pilotes)⁷⁵ cherchant à relier le système de gestion budgétaire à l'accomplissement des objectifs institutionnels.

C'est en raison de ce retard que les analystes s'accordent pour dire qu'au moins, pendant les trois premières années du fonctionnement du Comité de modernisation, il ne semble pas y avoir de « design modernisateur ». Déjà en 1995, ce même Comité, dans ce qui apparaît comme une allusion directe aux « archanges »⁷⁶, signale dans un document de travail que « *les progrès accomplis ces dernières années ont eu un caractère partiel et fragmenté, fruit de l'initiative de certains chefs de services à la vocation claire et avec une expérience dans la gestion moderne orientée vers les résultats*⁷⁷ ». Selon Waissbluth, ce retard s'expliquerait par le manque de priorité accordé à cette thématique par le premier ministre du Secrétariat général de la présidence. C'est avec le changement de leadership suscité par l'arrivée d'un nouveau ministre que les projets de modernisation prendront un nouvel élan, inaugurant ainsi en 1997 la deuxième phase de modernisation pendant laquelle on assiste à la mise en branle des premières initiatives de gestion stratégique.⁷⁸

2.3.2 Deuxième cycle de modernisation : la gestion stratégique

Une des premières initiatives de cette phase est l'implantation d'un système public et systématique d'évaluation des programmes appelé « Programa de Evaluacion des Proyectos Gubernamentales » (Programme d'évaluation des projets gouvernementaux). Ce système, inédit dans l'histoire de la fonction publique chilienne, comprend l'obligation pour les services publics, de produire des bilans annuels de gestion susceptibles d'améliorer l'interprétation des indicateurs de gestion. On s'attend ainsi à une meilleure évaluation de l'impact et de l'efficacité des programmes gouvernementaux.⁷⁹ Le système voit le jour en 1997 avec l'analyse de vingt programmes de développement social, productif et institutionnel et déjà en 2000, il comprend plus de cent programmes dans

⁷⁵ À ne pas confondre avec le Plan pilote de modernisation de Patricio Aylwin.

⁷⁶ Cfr. p.63.

⁷⁷ Comité Interministerial de Modernizacion de la Gestion Publica. Modernizacion de la Gestion Publica. Reunion de Trabajo. 16 décembre 1994 in Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *ibid.* p.17.

⁷⁸ Waissbluth, Mario. *op.cit.* p.54.

différents domaines de l'administration. L'idée de base était d'inclure tous les programmes afin d'encourager l'émergence d'une culture de l'évaluation capable de rendre la fonction publique plus efficiente, efficace et responsable, en plus d'améliorer la transparence et l'allocation des ressources.⁸⁰

En 1997, s'amorce également un programme de « Planes Piloto » (Plans pilotes) à caractère volontaire, qui rejoint 43 services publics souscrivant à des « engagements de modernisation ». Conçus dans le but de sensibiliser les directeurs et fonctionnaires du secteur public, les plans- pilotes conçoivent un système de gestion stratégique structuré autour de six modules d'application: développement stratégique, scrutin interne, développement de projets de modernisation, design et implantation d'un système de contrôle de gestion, et finalement, établissement d'ententes de performance.⁸¹ L'idée est de transformer la gestion budgétaire en la conditionnant au succès des programmes et des plans de développement et ce, en gardant un lien étroit avec les politiques publiques et les objectifs et politiques ministériels définis par chaque ministère sous la coordination et la responsabilité du Ministère du Secrétariat général de la présidence (SEGPRES) et du Service du revenu du Ministère des Finances.⁸²

L'expérience obtenue dans les Plans-pilotes établit dès lors les fondations pour l'implantation ultérieure des « Programas de Mejoramiento de la Gestion, PMG » (Programmes d'amélioration de la gestion). Aux yeux de leurs concepteurs, les PMG doivent rendre possible la conception stratégique d'objectifs et de travail par résultats afin « *d'institutionnaliser et provoquer* » certaines améliorations dans les processus élémentaires de gestion considérés eux, comme stratégiques pour une innovation systématique.⁸³ De plus, en contraste avec l'application graduelle et différenciée qu'a eu jusqu'à ce moment le système de rémunération par performance, cette initiative engage cette fois la participation de tous les services publics.⁸⁴ En effet, grâce à une entente convenue avec l'Association nationale des employés fiscaux (ANEF), accomplissement par ailleurs non négligeable, le gouvernement est en mesure d'appliquer de façon

⁷⁹ Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* p.26.

⁸⁰ Gobierno de Chile. Ministerio General de la Presidencia *op.cit.* p.36.

⁸¹ Waissbluth, Mario. *op.cit.* p.54.

⁸² Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* p.26.

⁸³ Waissbluth, Mario. *op.cit.* pp.54-55.

⁸⁴ PMG Loi 19.553 du Ministère de Finances (Hacienda) du 28 janvier de1998.

massive des incitatifs économiques aux fonctionnaires selon l'accomplissement des objectifs envisagés dans les PMG.⁸⁵

Cependant, l'efficacité des PMG s'est vue sensiblement diminuée, au moins dans un premier temps, par l'incapacité des organismes de coordination du système à traiter de façon appropriée l'explosion d'informations sur la performance générée par l'application de plus de 1.200 indicateurs et/ou objectifs de gestion dont l'accomplissement détermine l'octroi d'incitatifs économiques à des milliers d'employés du gouvernement central. Le tout ayant pour résultat que la plupart des incitatifs à la performance collective sont distribués sans savoir exactement s'ils récompensent des améliorations réelles dans la gestion des institutions d'où les critiques persistantes reprochant une « ritualisation » des PMG, ceux-ci ne devenant qu'une « obligation normative » de plus devant être accomplie par les services publics, ce qui érode leur potentiel et décourage l'élaboration d'indicateurs réalistes.

Or, c'est précisément en cherchant à améliorer l'efficacité des PMG que, parallèlement à l'application de certaines initiatives visant à encourager une bonne gestion, on évalue le rôle de l'informatique en tant qu'outil pouvant soutenir efficacement la gestion publique et l'amélioration de la qualité du service aux usagers.⁸⁶ Cette vision sera formulée de façon explicite au nombre des objectifs du Plan stratégique de modernisation de la gestion publique approuvé en octobre 1997 et à l'intérieur duquel la transition du Chili vers la société de l'information sera abordée, pour la première fois, comme une politique d'État.

2.3.3 Le Plan stratégique de modernisation de la gestion publique et les nouvelles technologies d'information et de communication.

S'inspirant, en bonne partie, des idées originales exposées dans un document de travail mis sur pied par le groupe des « archanges »⁸⁷ à la fin du gouvernement de Patricio Aylwin, le Plan stratégique de modernisation est la preuve de la continuité relative du

⁸⁵ Plus précisément, il s'agit de l'octroi de bonus de performance individuelle appliqués aux deux tiers des employés les mieux évalués de chaque institution en plus d'un bonus collectif lié à l'accomplissement des buts définis dans un PMG à caractère annuel.

⁸⁶ Cfr. p.30. On rappelle au lecteur que, en général, la vision de l'e-gouvernement centrée sur la satisfaction du citoyen/client à travers l'offre de meilleurs services est soutenue par les promoteurs du *New Public Management*.

⁸⁷ Cfr. p.63

projet modernisateur.⁸⁸ Son but principal est alors de définir un design modernisateur capable de systématiser de façon cohérente les lignes d'action à suivre dans la période allant de 1997 à 2000. On envisage le principal défi de la modernisation comme l'amélioration de la qualité du service offert aux usagers ce qui implique de porter une attention particulière aux modalités et au contenu des prestations, à la planification de leurs activités ainsi qu'à leurs résultats. De plus, ce processus doit se réaliser dans un cadre participatif de la communauté, engageant « *la formation d'instances de coordination et d'interlocution* » entre « *les répartitions publiques, les fonctionnaires, les représentants du secteur privé, le monde académique et politique et l'ensemble de la société civile* »⁸⁹.

Conséquemment, on envisage une série d'actions pouvant être regroupées sous trois objectifs principaux à savoir : a) améliorer de façon permanente la certitude, la sécurité, l'accessibilité, la réceptivité et l'accueil des services publics et du gouvernement envers la citoyenneté; b) perfectionner la gestion publique en privilégiant l'obtention de résultats, en encourageant l'efficacité dans l'utilisation des ressources humaines, financières et technologiques, tout en intégrant, à l'administration publique, une culture de l'évaluation; et c) garantir aux citoyens la transparence et la probité dans l'exécution des fonctions publiques.⁹⁰

C'est en essayant d'atteindre ces objectifs que l'on définit une série de lignes d'action et de projets à développer dans des domaines aussi variés que les ressources humaines, la qualité du service et la participation citoyenne, la transparence et la probité dans la gestion publique, la gestion stratégique, les institutions, la décentralisation et la régulation de l'État et, bien entendu, ce qui constitue le centre de notre intérêt dans cette recherche, les nouvelles technologies d'information et de communication.⁹¹

⁸⁸ Weissbluth, Mario. *op.cit.* pp.54-55.

⁸⁹ Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, 1997, pp.13-14 in Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. *op.cit.* p.19.

⁹⁰ Gobierno de Chile. Ministerio General de la Presidencia *op.cit.* p.37-38.

⁹¹ Outre la gestion stratégique, le Plan Stratégique comporte plusieurs volets qui aux environs de l'année 2000 montraient les résultats suivants : a) Ressources humaines: la création d'un système de gestion publique, augmentation des programmes de formation pour les fonctionnaires publics, création d'une maîtrise en Gestion publique; b) Qualité du service : la simplification des procédures, la création d'une Charte des droits du citoyen, la création d'un prix pour la qualité des services publics et d'un prix pour l'innovation dans la gestion publique; c) Transparence et probité : Système électronique d'information des achats publics, projet de loi sur la probité administrative, le Conseil de vérification interne générale du gouvernement, l'implantation des bureaux d'information et de plaintes, la mise sur pied du Portail de l'État et les Bilans intégraux de gestion annuels des services publics.

Une des principales initiatives à cet égard est la création en septembre 1997 de la « Unidad de Tecnologías de Información, UTIC » (Unité de technologies d'information) par le Ministre du Secrétariat général de la présidence dans son rôle de coordonnateur du Comité interministériel de modernisation de la gestion publique, dans le but d'encourager l'utilisation des TIC selon le Plan stratégique de modernisation.⁹² Envisagée comme une instance spécifique de génération de diagnostics pour le développement technologique de l'appareil étatique, cette Unité définit trois lignes de travail incluant des projets concrets à caractère emblématique tels que la connectivité de l'État à travers l'implantation d'un intranet; la formulation de politiques de développement des TIC et un cadre réglementaire concordant avec cet objectif; et finalement le renforcement de la transparence et de l'accès à l'information.⁹³

Pour la discussion et la validation des initiatives, on met sur pied un Directorate composé des représentants du Ministère de l'Économie, de la Planification, du Sous-secrétariat de télécommunications, du Service du revenu et de la Corporation d'encouragement à la production (CORFO). La création de ce Directorate définit le style qui caractérise l'informatisation de l'État à cette période. Désormais, les initiatives sont menées dans un contexte de coordination interministérielle, engageant ainsi une perspective intégrée dans laquelle les critères d'évaluation considéreraient des aspects aussi divers que l'efficacité, la compétitivité, la transparence et la probité et notamment, la participation stratégique du secteur privé.⁹⁴ Par rapport à ce dernier, on constate, en effet, l'étroite collaboration qui s'établit entre l'UTIC et différentes entités telles que Microsoft, Lotus, CTC, Adexus, Oracle, Softel et l'Association chilienne d'utilisateurs.

Un des mandats de cette Unité est de réaliser des diagnostics participatifs avec les responsables informatiques du secteur public afin d'uniformiser certains critères pour la présentation de l'information sur les sites Web. Les résultats sont significatifs. Aux environs de janvier 1998, l'État chilien possédait environ 70 sites Internet qu'il considérait lui-même comme un développement très hétérogène autant sur le plan technique que sur la qualité de l'information disponible et, de surcroît, avec des capacités embryonnaires dans l'offre de services à valeur ajoutée tels que la facturation numérique ou l'échange électronique des données. Suite à l'élaboration d'un recensement des services Internet dans l'État et d'un diagnostic sur leur utilisation potentielle, l'UTIC a

⁹² Gobierno de Chile. Ministerio General de la Presidencia *op.cit.* p.38.

⁹³ Gobierno de Chile. www.modernizacion.cl/1537/fo-article-175697.pdf

établi des politiques et des recommandations sur la structure élémentaire et le contrôle de qualité des sites Web administrés par les différents organismes et services. Le but est d'accroître la présence des services dans la toile. Ceux-ci atteindront le nombre de 364 au début de 2000, en plus de contribuer à l'enrichissement de l'information et des services en ligne disponibles pour les citoyens.⁹⁵

Cependant, c'est avec la création de la « Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación » (Commission présidentielle des nouvelles technologies d'information et de communication) en juin 1998 que l'on songe à définir, pour la première fois, une stratégie globale de développement de la société de l'information.⁹⁶ Envisagée comme un organisme conseiller du Président et agissant sous la direction du Ministère de l'Économie, cette Commission reçoit le mandat d'élaborer une vision prospective sur les tendances et les impacts du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication au pays et puis, d'envisager la proposition de créer de lignes directrices et d'action concrètes visant à massifier les réseaux numériques dans tout le pays.⁹⁷

À la fin de 1998, la « Subcomisión de Ciudadanía e Igualdad » (Sous-commission de citoyenneté et d'égalité) de cette Commission énonce le rôle tripartite devant être joué par l'État dans la promotion des nouvelles technologies, définissant ainsi autant la vision que la macro-stratégie guidant le développement de la société de l'information en général et de l'e-gouvernement en particulier : « *Le Chili demande à l'État une certaine conviction. Le Chili a besoin d'un État visionnaire : la conviction que les chances offertes aujourd'hui peuvent influencer de façon décisive l'économie et la société de demain; d'un État facilitateur (enabler state) en mesure d'identifier les facteurs pour le développement des TIC dans la société civile et dans le milieu d'affaires; d'un État entreprenant et dynamique (implementer state) capable de devenir un modèle pour l'adoption des TIC* »⁹⁸. Plus précisément, dans son rôle de visionnaire, on s'attend à ce que l'État soit capable: d'utiliser les réseaux électroniques comme une stratégie pour le développement national; de promouvoir l'accès universel en tant que « objectif-pays », de se donner

⁹⁴ Veglia Quintana, Juan. *op.cit.* p.6.

⁹⁵ Maurizi, María Rosa. *La Información Pública: un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado.* in <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=142>

⁹⁶ D.S. N° 321 du Ministère de l'Économie (*Economía, Fomento y Reconstrucción*) du 18 juin de 1998

⁹⁷ Centro de Estudios en Informática. *Decreto Supremo N° 81.* Diario Oficial. Santiago, 10 de junio de 1999 in www.cedi.uchile.cl/cedi_2001/decreto81.html

⁹⁸ Contreras Budge, Eduardo. *Chile. Case study.* LearnLink. Digital opportunities for development p.372. in www.learnlink.aed.org/Publications/Sourcebook/chapter6/chile_egov_casestudy.pdf.

pour objectif une vision qui soit à la fois sensible à l'égalité et à la productivité et de faire preuve du leadership dans la création d'une infrastructure élémentaire en vue de la transition vers la société de la connaissance. Donc, en tant que facilitateur (*enabler*), l'État est censé approuver des lois et des règlements afin de promouvoir les initiatives privées et l'égalité sociale; renforcer la société civile et les initiatives autonomes dans la génération d'outils et de contenus; financer des propositions compétitives et; être sensible aux enjeux liés à la protection de la vie privée. Enfin, en ce qui a trait à son rôle entreprenant (*implementer*), on assume d'emblée l'idée que l'implantation des nouvelles technologies doit être guidée par l'État car il n'existe pas d'acteur social ou privé, à l'extérieur de lui, qui possède le leadership et la capacité de coordination requis pour accomplir efficacement cette mission.

À partir de cette prémisse, on élabore une série d'objectifs : moderniser l'État en utilisant massivement les nouvelles technologies en tant qu'outil fondamental, relevant du même coup le défi de la transformation de la culture organisationnelle que cela implique; utiliser les TIC afin de faciliter, aux citoyens, l'accès à l'information ayant trait aux programmes et aux bénéfices du gouvernement; adopter les TIC comme un modèle managériale guidant le fonctionnement du gouvernement et la relation avec les citoyens; former des ressources humaines compétentes, capables de prendre des décisions de façon autonome afin d'éliminer les barrières organisationnelles à l'intérieur du gouvernement tout en multipliant ses atouts techniques et communicatifs; identifier les demandes réelles d'information et définir des publics-cibles; et enfin, développer des projets emblématiques et les communiquer vigoureusement à la population.⁹⁹ Ces objectifs seront développés *in extenso* quelques mois plus tard, lors de la présentation du Rapport de travail de la Commission présidentielle dans lequel l'appropriation des nouvelles technologies sera envisagée pour la première fois comme une politique d'État.

2.3.4 La société de l'information comme politique d'État

En janvier 1999, après sept mois de travail engageant la contribution de plus de cent professionnels, la Commission présidentielle présente son Rapport final appelé « Chile hacia la Sociedad de la Informacion » (Le Chili vers la société de l'information). Ce document établit les fondations d'une stratégie globale et à long terme d'appropriation des nouvelles technologies à travers la proposition de 61 initiatives devant rendre

⁹⁹ Contreras Budge, Eduardo. *ibid.* p.372-373.

possible en 2010, date de célébration du bicentenaire de l'indépendance nationale, un accès global de la population aux réseaux numériques, soit au foyer, à l'école, au travail ou dans les institutions et les espaces publics.¹⁰⁰

Pour accomplir ces objectifs, on envisage la transition vers la société de l'information comme une politique d'État, ou selon les mots du Rapport, comme « *une stratégie partagée par toutes les forces actives de la nation, exprimant un nouveau consensus national par rapport à un projet d'avenir* »¹⁰¹. Dans cette perspective, le déploiement de l'infrastructure d'information est vue tout à coup comme un outil-clé pour améliorer la compétitivité et la transparence des marchés, encourager la coopération entre les agents privés et les institutions publiques, enrichir la qualité des contenus offerts dans le réseau et enfin moderniser l'État et à travers lui, entraîner des processus semblables chez les acteurs sociaux et les agents économiques.

Il est pertinent de noter cependant que, même si la stratégie d'appropriation des nouvelles technologies se veut multidimensionnelle, le souci porté à l'ajout de nouveaux avantages compétitifs à l'économie est un argument majeur. La prémisse de départ est que le Chili, grâce à la convergence d'un ensemble de facteurs tels que la gestion macro-économique, la capacité exportatrice croissante, le niveau d'investissement, l'intégration commerciale soutenue et la mise sur pied de cadres réglementaires, a atteint un niveau de développement socio-économique qui le rend capable d'absorber et de massifier l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des réseaux numériques. En fait, selon le Rapport, les progrès accomplis en matière d'informatisation par les secteurs public et privé pendant les dernières années peuvent être envisagés sans aucun doute comme le reflet du « *mûrissement d'une masse critique de professionnels et d'hommes d'affaires capables de propulser le développement des nouvelles technologies et des réseaux numériques* »¹⁰².

Or, c'est le dynamisme du marché dans le contexte d'un cadre réglementaire approprié qui expliquerait en grande partie l'expansion extraordinaire des télécommunications, base matérielle de l'infrastructure d'information, et l'expansion numérique autant privée que

¹⁰⁰ Maurizi María Rosa. *op.cit.* in <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=142>

¹⁰¹ Gobierno de Chile. Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación". *Chile hacia la sociedad de la información*. Informe al Presidente de la República. Janvier 1999 pp.15-17. in www.unesco.org.uy/informatica/publicaciones/chile.pdf

¹⁰² Gobierno de Chile. Comisión Presidencial. *ibid.* p.16.

publique accomplies au cours des années quatre-vingt-dix.¹⁰³ À preuve la mise sur pied des réseaux éducatifs *Enlaces* et *Reuna2*¹⁰⁴, en plus des dix réseaux corporatifs étatiques liant différents services publics parmi lesquels on peut nommer : « Instituto Nacional de Previsión », (l'Institut national de la prévention), l'Agence du revenu, le Service national des douanes, le Registre civil, le Réseau du Ministère de l'intérieur ainsi que l'amorce des nouveaux réseaux tels que *Munitel*, reliant les municipalités, puis, enfin, nombre de réseaux privés connectant des centaines d'entreprises offrant des services de suivi et de sécurité des transactions électroniques.¹⁰⁵ Cependant, souligne le Rapport, la compétitivité du Chili se verra fortement conditionnée dans l'avenir par la capacité des entreprises et des institutions économiques d'ajouter de nouveaux avantages compétitifs en plus de ceux déjà acquis. De là l'impératif de suivre le rythme du progrès technologique, d'ajouter plus de connaissances aux processus de production des biens et des services, de même que de voir à la formation d'une force de travail de grande qualité.

En ce sens, dans ce qui semble être une des principales motivations du Rapport, on souligne que le leadership régional du Chili sur le plan de l'informatisation, très visible dans la première moitié des années quatre-vingt-dix¹⁰⁶, s'est vu quelque peu érodé face à la concurrence d'autres pays qui, tout en possédant des infrastructures moins développées, ont été capables d'amorcer des stratégies numériques plus agressives leur permettant ainsi d'avancer plus vite dans la construction des réseaux numériques d'information. Cette situation s'expliquerait par une plus grande flexibilité institutionnelle et de meilleurs cadres réglementaires mais aussi par plus d'ouverture de la part des entreprises et des professionnels à utiliser intensément l'Internet et par leurs efforts massifs visant à adapter leur industrie culturelle et audio-visuelle aux nouveaux médias, renforçant du même souffle le développement des contenus.

¹⁰³ On note, entre 1990 et 1998, la multiplication par trois du nombre de téléphones, l'explosion du nombre de téléphones cellulaires de zéro à 800 000 et celle des abonnés à la télévision par câble de zéro à 900 000 foyers ainsi que la multiplication par six du nombre d'ordinateurs et la massification de leur utilisation dans les institutions publiques, les entreprises et les foyers.

¹⁰⁴ Le réseau *Enlaces* connecte les lycées et les écoles primaires et secondaires tandis que le réseau de haute vitesse *Reuna2* pour sa part, connecte les universités. Cfr p.67.

¹⁰⁵ Parmi les réseaux privés on compte le réseau *Transbank-Edibank*, orienté vers les secteurs financier et minier; *Transaxion*, orienté vers le commerce et les supermarchés; *Editrail*, connectant le Service de douanes avec des agences spécialisées. À cela on doit ajouter les réseaux de guichets automatiques tels que *RedBank* pour les banques privées et le réseau de guichets de la Banque de l'État du Chili.

¹⁰⁶ Il est pertinent de rappeler que le Chili a été le premier pays latino-américain à introduire l'Internet en janvier 1992, dans le domaine universitaire grâce au réseau académique *REUNA*. Cfr. p.70.

Plus précisément, le Rapport identifie avec clarté plusieurs faiblesses qui pourraient éventuellement occasionner la stagnation et la consolidation d'une société de l'information à deux vitesses dans laquelle seulement une minorité serait en mesure de profiter des ses avantages. En effet, un des premiers constats faits par le Rapport est celui de l'extrême inégalité dans la distribution territoriale et sociale de l'infrastructure d'information au Chili, surtout concentrée dans la métropole, plus précisément dans les quartiers aisés, où elle est l'apanage de 10% de la population la plus riche, dans les grandes entreprises ainsi que dans les institutions centrales du gouvernement.

En outre, on note l'inexistence d'une législation pour le commerce électronique et d'un cadre réglementaire efficace susceptible d'encourager une plus grande concurrence et transparence dans le marché des services de télécommunications à valeur ajoutée. Par conséquent, les entreprises, pourtant engagées dans un processus d'informatisation accéléré, éprouvent des difficultés dans leur intégration aux réseaux d'information d'affaires numériques affectant ainsi leur compétitivité. De plus, on regrette un retard dans la qualité et la richesse des contenus nationaux dans les réseaux numériques d'information, surtout l'Internet.

En ce qui a trait au secteur public, centre de notre intérêt dans cette recherche, on fait état d'une informatisation désordonnée, situation qui provoque des inefficiences, empêche de profiter d'économies d'échelle et conséquemment, complique la construction d'une autoroute de l'information intégrée à l'Internet et capable de faciliter l'accès aux citoyens et aux entreprises. Cette observation, qui n'est pas sans rappeler le diagnostic effectué par le Groupe informatique pendant le règne du gouvernement de Patricio Aylwin six années auparavant, se manifeste, entre autres, par l'existence de formules de connexion à l'Internet disparates, négociées de façon individuelle par chaque service, entraînant du coup un accroissement des coûts d'investissement et d'opération.

De plus, on souligne que le potentiel des réseaux numériques publics se voit sensiblement diminué en raison de son incapacité à communiquer et à partager de l'information entre eux. À cela s'ajoute l'existence de nombreuses banques de données d'intérêt public qui ne se rendent pas disponibles sur Internet à d'autres réseaux à valeur ajoutée. Cette informatisation chaotique complique, par ailleurs, la connexion avec l'infrastructure informatique du milieu des affaires, empêchant les entreprises de réduire

leurs coûts de transaction avec l'État, par exemple pour le paiement d'impôts de même que leurs coûts d'accès à l'information d'intérêt public.¹⁰⁷

L'identification de ces faiblesses met en évidence les limites de l'informatisation spontanée menée par les forces de marché appelant plutôt à une approche stratégique, « *visionnaire, soutenue et consensuelle* », pour faire en sorte que la révolution technologique soit reconnue par toute la population comme un facteur-clé du développement du pays. Dans ce contexte, la modernisation des institutions, comme l'indique le Rapport, la diffusion de l'esprit d'innovation et la consolidation de valeurs telles que la démocratie, la liberté et l'égalité seront essentielles dans la construction d'« *une société de l'information développée, ouverte et accueillante* ». ¹⁰⁸

Concrètement, le Rapport propose une politique globale d'appropriation des nouvelles technologies structurée autour de trois grands objectifs étroitement liés entre eux, qui reprennent à peu près ceux exprimés par la Sous-commission de citoyenneté et d'égalité. Ils définissent, comme il a été signalé plus haut, 61 initiatives parmi lesquelles onze sont considérées comme étant prioritaires. À l'intérieur de ces objectifs, elles se répartissent comme suit ¹⁰⁹:

- **Universaliser l'accès aux réseaux numériques d'information et aux services qu'ils offrent, enrichissant parallèlement l'offre des contenus nationaux :**
 - (1) Consolider le Programme Enlaces et le projeter vers une deuxième phase en renforçant la formation des professeurs et le développement des contenus.
 - (2) Propulser le développement scientifique et technologique en encourageant l'intégration de toutes les universités et des instituts de recherche du Chili au réseau Reuna2.
 - (3) Amorcer le Programme national de kiosques d'information et de *télé-centres* communautaires sur Internet.
- **Développer de nouvelles capacités compétitives à partir des chances offertes par l'évolution accélérée des technologies numériques d'information et de communication ce qui implique le développement d'un**

¹⁰⁷ Gobierno de Chile. Comisión Presidencial. *op.cit.* pp.14-15.

¹⁰⁸ Gobierno de Chile. Comisión Presidencial. *ibid.* pp. 16-17.

¹⁰⁹ Gobierno de Chile. Comisión Presidencial. *ibid.* pp. 79-83.

cadre juridique et réglementaire pour l'Internet et le Commerce électronique :

(4) Amorcer le développement d'un cadre juridique pour valider l'utilisation du document et de la signature numérique, autant pour l'État que pour le développement du commerce électronique.

(5) Accélérer la discussion et la promulgation de la Loi sur la protection des données personnelles.

(6) Adapter le cadre réglementaire pour le développement de l'Internet et d'autres services à valeur ajoutée au Chili.

- **Utiliser le potentiel des technologies numériques et l'autoroute de l'information afin de propulser la modernisation de l'État en faveur des citoyens et des entreprises. Dans ce sens, on perçoit le secteur public comme un catalyseur décisif capable d'encourager l'entrée du Chili dans la société de l'information :**

(7) Amorcer le développement de la Deuxième phase d'un Réseau national d'information pour une santé de meilleure qualité.

(8) Consolider un réseau numérique national de formation professionnelle.

(9) Propulser de nouveaux avancements dans les services électroniques de l'État, dans les domaines tributaires et douaniers.

(10) Développer un service électronique d'achats et de contrats du secteur public.

(11) Développer l'Intranet de l'État chilien et garantir la qualité de l'information publique diffusée à travers l'Internet.

2.3.5 Initiatives emblématiques

Parmi les initiatives énumérées ci-dessus, on considère qu'une des applications les plus innovatrices de la technologie de l'information est la création d'un marché public électronique effectué dans le cadre de la réforme du système d'achats et de contrats de l'État. On estime que par son caractère transversal, le montant des ressources en jeu¹¹⁰ et l'impact sur les opérations de l'État, cette initiative constitue un des projets de

¹¹⁰ Il est pertinent de signaler que dans la plupart des pays de l'Amérique latine, l'État est le plus grand acheteur des biens et des services. (OEA, 2003), représentant environ 12% du PIB (Banque Mondiale, 2001) in Hussman, Karen Angelika. *La Promesa De Las Compras Publicas Electrónicas : El Caso de ChileCompra* (2000-2003) Universidad de Chile. Magister en Gestion y políticas Publicas. Estudio de Caso N° 77. Junio 2004 p.3. in <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO77.pdf>

gouvernement électronique des plus importants.¹¹¹ Selon la Banque mondiale, ce système démontre « *comment la technologie peut rendre le gouvernement plus efficient, transparent et imputable et tout cela pour le bénéfice des citoyens, des hommes d'affaire et des agences publiques* »¹¹² qui constituent justement les trois dimensions associées au gouvernement électronique.¹¹³

Déjà en 1994 Eduardo Frei, conscient que la modernisation de l'État impliquait le développement du sens des responsabilités chez les fonctionnaires de même que le professionnalisme et l'imputabilité auprès de la population, crée la « Comisión de Ética Pública », (Commission d'éthique publique), proposant du coup deux initiatives : a) l'établissement d'un système d'information sur les achats et contrats du gouvernement et b) l'élaboration d'une nouvelle loi afin de réglementer les processus d'appels publics et les achats du gouvernement. Quelques années plus tard, en 1997 on crée le « Consejo de Auditoría Interna de Gobierno », (Conseil de vérification interne du gouvernement) qui développe un système sur Internet dans le but de rendre publique l'identité de ceux qui obtiennent des contrats de l'État, recommandant du même coup la création d'un système électronique d'appels d'offres gouvernementales.¹¹⁴

En effet, vers 1997, l'organisme chargé des achats du secteur public, la « Dirección de Aprovevisionamiento del Estado, DAE », (Direction d'approvisionnement de l'État) perd toute légitimité. Elle est sévèrement critiquée pour la faiblesse de ses contrôles, le manque d'un cadre réglementaire uniforme et son incapacité à agir dans le contexte hétérogène et souvent contradictoire du secteur public chilien. Par conséquent, compte tenu des difficultés qu'éprouvent les entreprises à répondre aux exigences des différentes agences publiques, nombre de ces agences commencent à développer leurs propres systèmes d'approvisionnement.

C'est dans ce contexte de profonde détérioration que le Comité interministériel entreprend, au moyen de l'Unité de technologies d'information (UTIC), la réforme globale

¹¹¹ Hussman, Karen Angelika. *ibid.* pp.1-3

¹¹² The World Bank. *Technological innovation in public sector reform : Chile's public procurement e-system*. PREMnotes. Number 50. January 2001. p.1 in http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2001/03/09/000094946_01022305364281/Rendered/PDF/multi_page.pdf

¹¹³ Cfr. p.36

¹¹⁴ Concha, Gaston. *El Sistema de Informacion De Compras Contrataciones del Gobierno de Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo. Conferencia Sobre Transparencia Y Desarrollo en América Latina Y El Caribe. 2000. p.5. in www.iadb.org/leg/Documents/Chile%20GConcha%20Spa.pdf

du système d'achats de l'État légitimant sa stratégie en termes d'efficacité, de transparence et de développement des capacités de commerce électronique pour le pays en plus de souligner que les épargnes potentielles générées par le nouveau système doivent contribuer à financer complètement le programme de réforme. La promotion efficace de ces qualités permet donc au Comité d'obtenir le soutien critique de certains acteurs clés-tels que le Ministère des Finances, chargé du budget, le Ministère des affaires étrangères en plus d'un éventail de partis politiques, de groupes d'intérêts et de représentants du secteur privé et d'entreprises de technologie de l'information.

L'implantation de cette initiative s'effectue dans le cadre d'un partenariat établi entre le Comité interministériel et le Fond d'innovation de la CORFO, qui s'accordent pour confier la configuration technique de ce système à un consortium privé composé de quelques-unes des principales compagnies de télécommunications et des services Internet du pays. Le développement débute de façon expérimentale par le choix de douze agences publiques, représentant la plus grande diversité de technologies et de capacités administratives, très hétérogènes quant à leur degré de modernisation et soumises à différents types d'exigences dans leurs processus d'achats. Au-delà de sa nouveauté technique, le système amène un bouleversement de la culture bureaucratique des procédures et règlements, forçant ainsi l'adaptation des employés à une autre culture privilégiant plutôt la transparence, l'imputabilité et les résultats.¹¹⁵

En août 1999, compte tenu de sa consolidation graduelle, les autorités décident d'entamer une phase expérimentale dans laquelle, pour la première fois, le nouveau système complètement basé sur Internet est mis en ligne sous le nom de www.compraschile.cl. Cette phase initiale étant satisfaisante, le président Frei approuve quelques mois plus tard, la création du Système d'information des achats et contrats publics.¹¹⁶

Une autre initiative qui se concrétise toujours sous l'impulsion de l'Unité de technologies de l'information (UTIC) est la validation des documents écrits en formats électroniques et

¹¹⁵ Dans le nouveau système, chaque fois qu'une agence publique a besoin d'acheter un bien ou de contracter un service, elle remplit une demande électronique spécifiant le type d'opération et incluant les documents et l'information pertinents. Le système automatiquement envoie un courriel électronique à toutes les compagnies répondant aux exigences, ce qui diminue le temps d'attente et garantit l'égalité des chances. De plus, le système offre tous les détails de l'opération, incluant le profil de l'agence publique et le résultat final de l'appel d'offres. Voir à ce sujet : The World Bank *op.cit.* p.4.

¹¹⁶ D.S. du Ministère de Finances (*Hacienda*) N° 1312 du 22 de septembre de 1999. Ce décret est complété avec la Loi 19.653 de Probité des Organismes de l'administration et la Loi 19.645 modifiant le Code pénale sur les délits de corruption.

signés de façon numérique dans le secteur public. Cette initiative émerge du constat que la massification de l'échange électronique peut contribuer à une meilleure utilisation des ressources matérielles et humaines et à une plus grande transparence, favorisant ainsi l'efficacité des organisations. Dans le cas de l'État, l'utilisation de la technologie pour la simplification des procédures devrait se traduire par l'amélioration de la qualité du service offert aux citoyens et aux entreprises augmentant ainsi, au bout du compte, la compétitivité du pays dans le contexte de la globalisation. Sensible à cette thématique, Eduardo Frei signe, en juin 1999, la loi réglementant l'utilisation de la signature numérique et des documents électroniques dans l'administration de l'État¹¹⁷, établissant, entre autres choses, que les autorités chargées d'attester leur validité seraient les « Ministros de Fe » (Commissaires à l'assermentation) de chaque service. Ce faisant, on rend cohérente une pratique qui, en l'absence d'un cadre normatif, risquait de se propager de façon désordonnée annulant ainsi les avantages attendus de son implantation.

Une autre action est l'informatisation du « Registro Civil » (le Registre civil), institution traditionnellement envisagée comme des plus bureaucratiques et qui entame l'installation de terminales informatiques dans plus de cent bureaux répartis dans tout le pays reliés à une base centrale de données située à Santiago, la capitale. La technologie informatique permet de livrer une variété de documents tels que les certificats de naissance, de mariage, de décès, de façon instantanée à des milliers d'utilisateurs et ceci chaque jour. De plus, ce système permet de faire la demande de certificats en ligne sur l'Internet. Par ailleurs, grâce au bureau virtuel *movisatelital*, le Registre civil est en mesure de desservir les endroits les plus éloignés du pays.¹¹⁸

Une autre initiative réussie est celle réalisée par le « Servicio Nacional de Aduanas » (Service national des douanes), qui met en branle la transmission électronique de déclaration d'importations à travers le protocole EDI (*Electronic Data Interchange*). L'utilisation massive de ce système permet d'accélérer les procédures d'importation de biens, tout en diminuant drastiquement la paperasse, les erreurs de traitement et le nombre de fonctionnaires affectés à ces tâches. D'un autre côté, l'informatisation du « Fondo Nacional de Salud, FONASA » (Fonds national de la santé) permet d'apporter bon nombre d'améliorations à la qualité du service offert aux usagers. Ainsi, par exemple,

¹¹⁷ D.S. N° 81 du Ministère Secrétariat Général de la Présidence (*Secretaría General de la Presidencia*) du 10 juin 1999.

on réduit le processus d'accréditation du statut de bénéficiaire du système de quatre heures à trois minutes. À ceci s'ajoute la possibilité d'obtenir des bonus d'attention au moyen d'un système électronique capable de lire les empreintes digitales afin de vérifier l'identité et les données sociales des usagers et de livrer, éventuellement, une autorisation d'attention. Ce système permet, par ailleurs, d'éliminer l'ancienne carte d'identification de FONASA et d'éviter ainsi le gaspillage de ressources découlant de l'utilisation frauduleuse de la carte en question et atteignant des millions de dollars.¹¹⁹

Une réalisation prometteuse qui suscite l'intérêt sur le plan international est la massification du transfert électronique des données par l'Internet qui a été utilisé pendant la Déclaration des revenus de l'année 1999. L'efficacité dont elle fait preuve est le résultat du succès des efforts d'amélioration de l'architecture informatique et de la qualité de l'information disponible pour les usagers au Chili. La modernisation informatique de cette agence s'insère, par ailleurs, dans une stratégie de modernisation institutionnelle à grande échelle menée par le Service du revenu à partir du début des années quatre-vingt-dix et motivée par le souci de contrer l'évasion fiscale et de rendre plus efficace le fonctionnement du système. Parmi les actions les plus remarquables, on compte la décentralisation de la gestion, la formation de ses employés et le développement d'un modèle d'attention global pour les usagers. Notamment, on reformule les procédures d'obtention du « Rol Unico Tributario, RUT »¹²⁰, document incontournable à l'heure d'effectuer une déclaration des revenus, la simplification des procédures pour démarrer une entreprise et l'accélération de la légalisation des documents.¹²¹

Enfin, un autre développement d'intérêt dans cette période est l'expansion des réseaux informatiques ENLACES et REUNA. En effet, aux environs de 1995, ENLACES entame son expansion nationale se donnant pour objectif l'intégration de toutes les écoles secondaires et la moitié des écoles primaires vers l'année 2000. Pour soutenir cet effort le Ministère de l'éducation fait appel à la participation de toutes les universités du système national qui deviennent des points d'ancrage régionaux des écoles. Formant un réseau d'assistance technique (RATE), ces universités assument la responsabilité de planifier et

¹¹⁸ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *op.cit.* p.39

¹¹⁹ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *ibid.* p.40.

¹²⁰ Le Rol Unico Tributario, RUT, est la carte d'identification pour tous les citoyens. Son utilisation est obligatoire dans toutes les transactions des citoyens avec l'État.

¹²¹ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *op.cit.* p.41.

de gérer les activités d'alphabétisation numériques des enseignants et les applications pédagogiques des TIC; la provision de l'équipement computationnel et de logiciels aux écoles à travers les « laboratoires d'ENLACES »; la provision de logiciels éducatifs et l'orientation dans l'utilisation des ressources.

REUNA de son côté interagit intensément avec le secteur privé. Jusqu'en juillet de 1997, ce réseau est le plus important fournisseur de services internet (ISP) du pays. Cette année-là, REUNA forge une alliance stratégique avec la compagnie CTC Internet S.A., cédant la commercialisation de la connectivité à cette entreprise en échange d'investissements et du *know-how* requis pour entreprendre de nouveaux projets de grande envergure. Cette alliance rend possible, d'une part, le développement commercial de l'Internet au Chili et d'une autre la mise sur pied, en 1998, de REUNA2, un réseau de haute vitesse de 155 Mbps utilisant la technologie ATM, reliant toutes les institutions de cette Corporation, d'Arica à Osorno, c'est-à-dire, presque tout le Chili continental. REUNA2 émerge comme le premier réseau de haute vitesse de l'Amérique latine se conformant ainsi à la proposition numéro 4 du Rapport de la Commission présidentielle des nouvelles technologies où l'on met l'accent sur l'encouragement de la recherche et sur le développement scientifique-technologique.¹²² Plus tard, en 2000, à la fin de la période de Frei, les universités associées à REUNA permettent que le Chili soit le premier pays à s'intégrer aux Réseaux Académiques Avancés grâce à la connexion au réseau Internet2, devançant ainsi le Brésil, le Mexique et l'Argentine.¹²³

¹²² En effet, la proposition 4 du Rapport de la Commission suggère que : *"De une part, on doit chercher l'intégration du réseau universitaire d'haute vitesse REUNA2 avec Internet2 et encourager le développement des réseaux expérimentaux d'haute vitesse, capables de soutenir un vaste éventail des nouveaux services et applications qui permettront l'avancement continuelle de la science et la technologie, facilitant le transfert des résultats au secteur privé"*

¹²³ www.reuna.cl/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=138&Itemid=163

Chapitre 3

« Ouvrir les portes au développement » : L'offensive numérique du gouvernement de Ricardo Lagos (2000-2006)

3.1 Les technologies et le développement

Ricardo Lagos, premier président socialiste après Salvador Allende, arrive au pouvoir en mars 2000, en pleine crise asiatique, et avec un agenda de réformes qui, en termes généraux, s'inscrit comme une prolongation des initiatives développées par la Commission Interministérielle d'Eduardo Frei, notamment la gestion orientée vers les résultats et l'incorporation massive des technologies de l'information dans la gestion publique. Cependant, on se souviendra que le potentiel de ces réformes, soit celui de créer des changements substantiels dans la culture administrative chilienne, s'est vu fortement diminué en raison d'une faible institutionnalisation au sein de laquelle leur implantation effective dépendait largement de l'engagement volontaire des institutions et du *leadership* des cadres.¹

Ainsi, c'est dans ce contexte mixte d'initiatives pionnières et de résultats mitigés et aux prises avec une crise qui met fin à une décennie de forte croissance économique², que les orientations du nouveau gouvernement vont mettre l'accent sur l'approfondissement du processus de réforme de la gestion publique, l'établissement des mécanismes de responsabilisation et d'imputabilité et notamment la création d'un système de direction de ministères et de services fondés sur la performance. L'idée fondamentale qui émerge alors du programme de Lagos est que la démocratie ne repose pas exclusivement sur la

¹ Cfr. 72. Voir à ce sujet : Hussman, Karen Angelica. *op.cit.* p.6.

² Selon Carlos Massad, ancien président de la Banque Centrale du Chili, en Amérique latine le choc de la « crise asiatique » frappe le Chili avec une intensité telle qu'elle ne sera dépassée uniquement que par celle ressentie par l'Equateur. Cela s'explique par la grande participation de l'Asie dans le commerce extérieur chilien et la grande ouverture de l'économie chilienne comparativement aux autres pays de la région. Voir à ce sujet : Massad, Carlos. *La economía chilena: una historia difícil*. Clase Magistral de Carlos Massad, Presidente del Banco Central de Chile, en la Ceremonia Inaugural del Año Académico de la Universidad de Santiago. Chile 24 de Marzo de 1999. p.5. *in* www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/consejeros/1999.htm

qualité des institutions mais aussi sur la capacité de l'État de répondre de façon appropriée aux besoins des gens.³

La détermination réformatrice du gouvernement de Lagos se manifeste clairement quelques mois plus tard, soit le 21 mai 2000, lors de son premier rendement de comptes au Congrès⁴, lorsque, tout en mettant en valeur l'héritage de la *Concertación*, il déclare : « *Nous sommes ici face à un nouveau millénaire. En moins d'une décennie nous accomplirons deux cents ans en tant que nation libre et souveraine. Je propose une grande tâche commune à accomplir : FAIRE PARVENIR LE CHILI AU MAXIMUM DE SES POSSIBILITÉS AFIN D'AVOIR EN 2010, UN PAYS PLEINEMENT DÉVELOPPÉ ET INTÉGRÉ [...] C'est pourquoi, je le dis aujourd'hui, sans stridence mais avec fermeté : Notre gouvernement sera le gouvernement des réformes pour faire du Chili un pays développé en 2010. Nous enclencherons des réformes dans les sphères sociale, politique, économique et culturelle.* »⁶

Dans l'accomplissement de cet ambitieux projet, on fera jouer aux nouvelles technologies un rôle absolument essentiel. Déjà pendant sa campagne présidentielle, Lagos avait établi un Comité technique sur les TIC définissant du même coup une série d'engagements électoraux autour du phénomène, notamment celui de massifier leur utilisation dans les écoles et les entreprises et de les utiliser dans tâche de créer un « État ouvert 24 heures par jour, sept jours par semaine ».⁷

C'est cependant lors de son allocution du 21 de 2000 que Ricardo Lagos énonce, pour la première fois de façon explicite, sa vision sur le potentiel des nouvelles technologies et ce, avec une insistance qui en a surpris plus d'un⁸ : « *Les technologies de l'information et la connaissance sont en train de produire une véritable révolution planétaire, à un point tel que ces technologies contribuent à un tiers du PIB dans plusieurs pays développés* », ajoutant que, [...] « *le Chili a besoin d'un leadership qui met de l'avant le changement afin entrer dans cette Nouvelle Ère et être capable de le gérer avec audace et*

³ Sepúlveda Toro, María Alejandra. *La experiencia de modernización del Estado en Chile*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. p.4. in www.clad.org.ve/boletin/boletin201.html

⁴ Le 21 mai est la date choisie par les présidents pour communiquer devant le Congrès les accomplissements réalisés par le gouvernement lors l'année précédente.

⁵ En majuscules dans la version originale.

⁶ Lagos, Ricardo. *Mensaje Presidencial* 21 mai 2000. pp.2, 4.

⁷ Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación". *op.cit.* in http://b3.bibliotecologia.cl/chile_hacia.ppt

⁸ Moya García, Rodrigo Javier. *Desarrollo del gobierno electrónico y promoción del acceso a las nuevas tecnologías. Análisis crítico*. Centro de Estudios en Derecho Informático. Universidad de Chile. 2003. p.1 in http://www.derechoinformatico.uchile.cl/CDA/der_informatico_articulo/0,1433,SCID%253D11028%2526ISID%253D291,00.html

responsabilité. [...] La Nouvelle Ère requiert l'intégration du Chili dans la révolution de l'Internet. Notre prospérité et le bien-être des futures générations dépendra de nos réalisations d'aujourd'hui»⁹.

Ainsi, selon Ricardo Lagos, grâce à l'accès massif de la population au bien-être créé par la croissance économique et l'incorporation du Chili à la révolution technologique, on sera en mesure « d'ouvrir les portes au développement » par lequel chaque citoyen s'intégrera au monde moderne grâce aux services et aux infrastructures appropriés tout en jouissant de plus de liberté et d'une plus grande participation. En rétrospective, les observateurs de ce processus s'accordent pour dire que le discours de Lagos marque le début d'une offensive numérique dont l'objectif explicite est la modernisation de l'appareil de l'État, l'amélioration du service aux citoyens et la diminution de la bureaucratie.

Concrètement, parmi les initiatives proposées dans ce discours, on souligne la détermination de combler la brèche numérique par la mise sur pied d'un réseau national d'*Infocentres* publics capables d'offrir une connexion Internet haute vitesse à la population la moins bien nantie ainsi qu'à la petite entreprise. Dans la même veine, il s'engage à augmenter la couverture du réseau éducatif ENLACES à la totalité des écoles du Chili en plus de doubler le nombre d'ordinateurs par personne.

D'autres annonces ayant trait au gouvernement électronique portent sur la création d'un système électronique d'achats publics, le développement d'un guichet unique électronique pour les citoyens et les entreprises et sur la mise sur pied d'un réseau d'interconnexions culturelles. Ayant en vue le développement du commerce électronique, Lagos propose de plus la création d'instruments légaux spécifiques, notamment le projet de loi permettant l'accréditation et la certification de la signature numérique.

En outre, manifestant la volonté de pousser le développement de l'industrie des nouvelles technologies, la Corporation d'encouragement à la production (CORFO) et la Banque de l'État reçoivent le mandat d'ouvrir des lignes de crédit afin de donner à plus de cent mille entreprises émergentes, la possibilité de se munir d'une infrastructure computationnelle appropriée et d'accéder à des programmes de formation en Internet.¹⁰ Une initiative innovatrice dans le domaine du transfert des technologies et du rayonnement international est l'annonce de la création, à *Silicon Valley*, d'une « maison binationale

⁹ Lagos, Ricardo *op.cit.* pp. 4-5.

¹⁰ Moya Garcia, Rodrigo Javier *op.cit.* p.3.

chiléo-argentine » qui permettra de mettre en fonction un programme de stages pour les meilleurs « *talents du milieu entrepreneurial et de la créativité* ». ¹¹

Le virage numérique qui s'annonce est de proportions telles que Waissbluth signale la distinction de deux périodes clairement différenciées dans le gouvernement de Ricardo Lagos. Dans la première, l'agenda gouvernemental est dominé par des thématiques liées au gouvernement électronique délaissant quelque peu les grandes réformes inspirées du *New Public Management* amorcées pendant l'administration antérieure. Dans la seconde période qui s'amorce en 2003 et qui sera secouée par de scandales de corruption successifs, le gouvernement se voit contraint à reprendre, en accord avec les partis d'opposition politique, les réformes transversales et ce, afin de rétablir une gouvernance perçue comme étant menacée. ¹²

Cependant, cela ne signifie pas la fin du virage numérique, bien au contraire. Dans un contexte politique instable, avec une population méfiante et une opposition politique pleine d'initiatives, les promesses d'efficacité, d'imputabilité et de transparence du gouvernement électronique seront prises en considération dans la nouvelle vague de réformes même si la portée de l'e-gouvernement sera réduite à sa dimension fondamentalement économique. ¹³

3.2 Le Projet de réforme et de modernisation de l'État (PRyME)

Fidèle aux orientations exposées lors du discours du 21 mai 2000, Lagos crée à travers l'instructif présidentiel ¹⁴ N° 11 du 28 juin de la même année, le « Comité de Ministros para la Reforma del Estado », (Comité des ministres pour la réforme de l'État), intégré par les ministres de l'Intérieur, du Trésor, du Secrétariat général du gouvernement (SEGGOB) et du Secrétariat général de la présidence (SEGPRES). Ce dernier met en branle le « Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, PRyME », (Projet de réforme et de modernisation de l'État), dépendant du SEGPRES. ¹⁵

¹¹ Lagos, Ricardo *op.cit.* p.8.

¹² Waissbluth Mario et José Inostroza. *op.cit.* p.293.

¹³ Veglia Quintana, Juan. *op.cit.* p.2.

¹⁴ Les Instructifs présidentiels constituent un mandat dont l'accomplissement est défini à travers l'établissement d'objectifs et d'échéanciers précis. C'est un instrument par lequel on opérationnalise une politique et il s'adresse à l'ensemble de l'appareil de l'État.

¹⁵ Gobierno de Chile. Secretaría General de la Presidencia. AGENDA GOBIERNO ELECTRONICO 2002-2005. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRyME). Santiago. Chile. Octubre 2002 p.8. *in* [www.guiaweb.cl/recursos/documentos/Agenda Gobierno Electronico 20022005.pdf](http://www.guiaweb.cl/recursos/documentos/Agenda_Gobierno_Electronico_20022005.pdf)

L'objectif central de ce projet est la création d'un « État au service des citoyens », proche de la population, géré de façon efficiente, transparente et participative afin de mieux répondre aux besoins des gens, aux exigences de l'économie dans cette ère de globalisation. Un État muni d'une structure flexible afin de le rendre capable d'amorcer avec fluidité les processus de réorganisation administrative.¹⁶ Pour y arriver, le projet porte son attention sur deux aspects centraux : les interventions visant la transformation structurale du secteur public et l'amélioration de la gestion dans ce secteur.¹⁷

C'est précisément grâce au le perfectionnement des instruments et des techniques de gestion que le sujet du gouvernement électronique s'insère dans le PRyME, dans une réflexion de longue portée visant la systématisation d'un nouveau paradigme de Gestion publique. L'idée centrale est que les nouvelles technologies peuvent contribuer à élever « *de façon jamais vue auparavant* » l'efficacité et l'efficience du secteur public chilien. Plus précisément, la stratégie d'appropriation des technologies de l'information dans le secteur public proposé par le Projet comporte deux volets. Le premier vise l'informatisation des organismes publics de sorte que l'État puisse compter sur une infrastructure appropriée et le personnel entraîné pour maximiser les avantages de ces outils tandis que le deuxième met l'accent sur l'offre d'un accès démocratique aux nouvelles technologies.¹⁸

Pour atteindre de ces objectif, on met sur pied en juin 2000 le « Comité de Ministros de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones » (Comité de ministres des nouvelles technologies d'information et communications)¹⁹ avec le mandat de « *proposer des politiques et lancer des initiatives pour le développement de l'infrastructure de l'information, le développement du commerce électronique, la promotion de l'industrie des contenus, la massification de l'accès, l'accélération de l'apprentissage social lié à*

¹⁶ Sepúlveda Toro María Alejandra *op.cit.* p.4.

¹⁷ On envisage l'intervention dans cinq domaines : a) la redéfinition des institutions centrales ; b) le secteur économique et productif ; c) le secteur social ; d) le secteur territorial et e) le secteur culturel. Voir à ce sujet : Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. (PRyME) AÑO 1- N° 1. Mars 2002 p.106 *in* www.modernizacion.cl

¹⁸ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *ibid.* pp.106, 115.

¹⁹ Sous la direction du Ministère de l'Économie et de l'Énergie, ce Comité est composé du Ministère Secrétariat général du gouvernement, du Ministre du travail, du Ministre du transport et télécommunications (SUBTEL) et du Ministre de l'Éducation; des Sous-secrétaires du Secrétariat général de la présidence, du Secrétariat général du gouvernement (SEGGOB), du Développement régional, de l'Économie et de télécommunications; du Vice-président de CORFO, du directeur du Service national de formation et de l'emploi, du président de la Banque de l'État et du président de la Commission nationale de sciences et technologie (CONICYT). Voir Agenda du gouvernement électronique 2002-2005, p.8.

l'utilisation des réseaux, ainsi que la diffusion de la culture et de l'éducation par des moyens numériques »²⁰.

Conséquemment, en octobre 2000, ce Comité approuve un premier Agenda qui identifie cinq secteurs prioritaires à développer : a) l'encouragement de l'accès aux réseaux numériques, sous la responsabilité du Sous-secrétariat des télécommunications (SUBTEL); b) le gouvernement électronique, sous la responsabilité du Projet de modernisation (PRyME); c) l'incorporation des TIC dans les entreprises, sous la responsabilité du Ministère d'économie; d) la formation de ressources humaines, sous la tutelle du Ministère de l'éducation et du Ministre du travail et e) l'information et la participation citoyenne, sous l'aile du Secrétariat général du gouvernement (SEGEOB).

On peut voir dans la définition de ces objectifs la détermination de briser le cercle vicieux qui existe entre la dimension de l'infrastructure et celle du contenu perçu dans le diagnostique réalisé en 1998 par la Commission présidentielle des nouvelles technologies²¹. On arrive alors à la conclusion que le faible développement de l'infrastructure et le manque d'intérêt quant à l'utilisation des réseaux numériques étaient le résultat du pauvre développement des contenus, celui-ci s'expliquant précisément par la pénétration très réduite de l'Internet dans les foyers et les entreprises.²²

3.2.1 L'Instructif présidentiel 005

C'est avec l'Instructif présidentiel 005 du 11 mai 2001 que le processus d'implantation du gouvernement électronique, en tant que politique publique intégrée dans le cadre du Projet de modernisation de l'État, acquiert un caractère prioritaire, devenant une politique d'État jouissant un statut particulier. Véritable point tournant, cet Instructif constitue la première approche concrète qui va préciser les orientations présidentielles qui guideront le développement des initiatives du e-gouvernement tout au long du gouvernement de Ricardo Lagos.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). CHILE PROGRAMA MULTIFASE DE ORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DIGITAL DE CHILE (CH-L1001). PROPUESTA DE PRÉSTAMO. Noviembre 2004. pp.1-3 *in* www.iadb.org/projects/project.cfm?project=ch-l1001&language=spanish

²¹ Cfr.p.79.

²² Cominetti C., Rossella. La infraestructura de soporte para la economía digital en Chile. Revista de la CEPAL 77. Santiago, Chile. Agosto 2002 p.165. *in* http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/0/19350/P19350.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/cela/de/tpl/top-bottom_miq.xsl

En fait, c'est avec cet Instructif qu'on commence à utiliser pour la première fois de façon officielle le terme « Gouvernement électronique », défini ici comme étant « *l'utilisation des technologies d'information et communication effectuée par les organismes de l'administration afin d'améliorer les services et l'information offerts aux citoyens, d'augmenter l'efficience et l'efficacité de la gestion publique et d'accroître de façon substantielle la transparence du secteur public ainsi que la participation des citoyens* »²³. En plus de souligner sa contribution à la performance et à la transparence d'un bon gouvernement, cet Instructif associe l'impératif de la modernisation technologique au défi d'améliorer la compétitivité internationale du Chili dans le contexte de la globalisation.²⁴ Concrètement, l'Instructif 005 précise trois domaines d'actions prioritaires du Gouvernement électronique²⁵ :

- **Le service aux citoyens** : Il s'agit d'améliorer la qualité du service offert aux citoyens à travers l'utilisation intensive des TIC. Plus précisément, le but est de réussir à développer de nouvelles formes d'interaction entre le gouvernement et ses usagers afin qu'ils puissent profiter des avantages des nouvelles technologies et ce, par le développement de nouvelles plate-formes technologiques qui permettraient au gouvernement d'offrir ses services de façon efficace, efficiente et opportune.
- **Le bon gouvernement** : On vise à améliorer la qualité des processus internes du gouvernement grâce à l'utilisation intensive des TIC. Le but est d'optimiser les différents processus d'affaire et les systèmes de communication des organisations publiques, en les restructurant et en développant des systèmes et des applications technologiques spécifiques capables de faciliter l'intégration et l'utilisation partagée des ressources entre les différents organismes.
- **Le développement de la démocratie** : On cherche à élargir des espaces et des formes de participation citoyenne et à rendre plus transparents les actes du gouvernement à travers l'utilisation intensive des TIC. Les objectifs sont l'amélioration de la qualité de l'information que donne le gouvernement; l'implantation de mécanismes novateurs de participation citoyenne et

²³ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. ANEXO II INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL 005. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRyME). Santiago. 11 mai 2001. p.1. *in* www.modernizacion.cl

²⁴ Veglia Quintana, Juan. *op.cit.* p.5

²⁵ Gobierno electrónico en Chile. pp. 2,-3. *in* http://html.rincondelvago.com/gobierno-electronico-en-chile_1.html

l'accomplissement d'une plus grande transparence dans les processus et les actes des organismes et des fonctionnaires publics.

En outre, on élabore une série de principes devant orienter le développement du Gouvernement électronique. Ainsi, il doit être :

a) **Transformateur** : Ceci suppose la modification substantielle des procédures actuelles dans l'administration publique.

b) **À la portée de tous** : Il assure l'accès de tous les citoyens aux transactions disponibles sous forme électronique, tout en considérant la dimension sociale (Qui y accède?), le lieu physique (Où accède-t-on?) et temporelle (Quand y accède-t-on?).

c) **Facile à utiliser** : Il assure une utilisation simple et claire. Il est primordial que les citoyens puissent envisager la technologie comme une façon plus facile, rapide et efficace de répondre à leurs besoins, et non pas comme quelque chose d'encombrant et de complexe.

d) **D'un plus grand bénéfice** : Comme condition à l'implantation des projets, ceci suppose que le bénéfice obtenu à partir des transactions électroniques soit plus grand que celui obtenu sur place dans un bureau d'attention au public.

e) Et il doit assurer : **Sécurité, confidentialité et registre** : Il garantit et dispose des mécanismes appropriés pour assurer la confidentialité et la sécurité dans l'accès et dans la transaction de l'information.

f) **Rôle du secteur privé** : L'avancement dans ces domaines s'appuiera sur le secteur privé grâce à des processus compétitifs lorsque cela sera convenable sur le plan économique et technique.

g) **Déconcentration** : Ceci suppose que l'administration, l'entretien et l'actualisation des TIC sera la responsabilité de chaque service public, tout en visant l'interopérabilité entre eux.

h) **Compétence électronique.** Ceci fait référence au processus d'adaptation des Services publics pour faire en sorte que les transactions puissent être effectuées à partir de n'importe quel endroit au pays.

Ainsi, l'Instructif 005 signale la volonté d'intégrer de façon systématique et progressive les nouvelles technologies dans l'appareil public, défi qui, en dernier lieu, doit être relevé par les services publics définis comme étant les responsables principaux de l'application de cet instructif. En fait, les services sont sommés de présenter au Directeur du PRyME, au plus tard le 15 août 2001, un plan détaillé d'implantation des directives de cet Instructif.²⁶ Cette exigence va amener à son tour, un effort de réaménagement organisationnel et institutionnel de la part des services afin de se conformer aux exigences du gouvernement électronique autant dans la dimension d'attention au citoyen que dans celles de bon gouvernement et de développement de la démocratie.

En ce qui concerne la structure institutionnelle mise sur pied pour surveiller ce processus, l'Instructif donne au Ministère du Secrétariat général de la présidence, par le biais le PRyME, la responsabilité de coordonner et de faire le suivi des progrès accomplis par les services publics. Pour sa part, le Ministère des Finances reçoit des mains de la « Dirección de Presupuesto, DIPRES » (Direction du Budget), le mandat de développer des antécédents permettant de connaître le budget des dépenses et des investissements en Nouvelles technologies qu'effectue le gouvernement chaque année.²⁷

3.3 Le développement de l'infrastructure d'information

3.3.1 Les alliances stratégiques avec le secteur privé

Dans la réflexion sur les stratégies nationales de développement de la société de l'information, la littérature s'attarde souvent sur la participation du secteur privé qu'elle perçoit comme un aspect- clé à résoudre dans ce processus. Pour certains, la structure hiérarchique du secteur public ne possède ni la flexibilité ni l'efficacité nécessaires pour suivre la dynamique des mécanismes de marché. Dans ce contexte donc, une plus

²⁶ Estrategia de Gobierno Electronico en Chile. XIX, Sesión Plenaria CAIBI in www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=62 extraite le 13 mai 2008

²⁷ Gobierno de Chile. Secretaría General de la Presidencia *op.cit* p.46.

grande intégration du secteur privé dans les processus de prise de décisions dans un schéma neutre et non-discriminatoire dès le début, s'avèrerait convenable.²⁸

On peut affirmer que la stratégie chilienne d'incorporation des nouvelles technologies est très sensible à cette approche. En effet, outre la déréglementation du secteur de l'industrie des télécommunications, on note une étroite collaboration publico-privée dans les diverses instances de formulation de politiques visant le développement de l'Internet. Cette orientation est déjà visible dans la Commission présidentielle pour les nouvelles technologies, élaborée sous le règne d'Eduardo Frei selon laquelle le secteur privé est envisagé comme un acteur important dans l'intégration du pays à la société de l'information.²⁹

Cette politique est renforcée par Ricardo Lagos qui, en avril 2001, à travers l'Instructif présidentiel 004, crée le « Consejo Consultivo de Tecnologías de la Información y Comunicación » (Conseil de consultation des technologies d'information et communication) dans le but d'éclairer les décisions du Président de la République en cette matière. Engageant une panoplie d'acteurs du milieu public et privé,³⁰ cet organisme reçoit, d'une part, le mandat d'élaborer des scénarios sur les tendances et les défis qu'imposent le développement des TIC au Chili; et d'autre part, on lui confie l'élaboration de politiques publiques, d'initiatives privées et d'actions conjointes publico-privées visant la diffusion de l'Internet et des technologies numériques pour l'ensemble de la population.³¹

²⁸ Hilbert, Martin et Jorge Katz. *Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective*. CEPAL-ECLAC Santiago. Chile. Janvier 2003.p.58. *in* http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/11672/Contents_Overview.pdf

²⁹ Cominetti C., Rossella. *op.cit.* p.167.

³⁰ Selon l'instructif la composition du Conseil était la suivante : Le Ministre de l'Économie, à titre de président; le Sous-secrétaire de l'Économie, encouragement et reconstruction, à titre de coordonnateur; le Sous-secrétaire des Télécommunications; le chef de la Division de modernisation de l'État du Ministère du Secrétariat général de la présidence; le Vice-président exécutif de CORFO; le Vice-président exécutif d'investissements étrangers; M. Alejandro Foxley, Sénateur de la République; M. José Antonio Viera Gallo, Sénateur de la République; M. Patricio Walker, Député de la République; M. Alberto Espina, Député de la République; le Président de l'Association des entreprises de sciences et technologie (ACTI); le Président de l'Association des fournisseurs d'Internet (API); le Président de Telefónica, Compagnie de téléphone du Chili; le Président du Directorat d'ENTEL Chile; le Président de la Chambre nationale de commerce; le Président de la Confédération de la production et du commerce (CPC); le Président de SONDIA; le Président de l'Association des Banques et Institutions Financières (ABIF); le Président du Conseil national de la petite entreprise; le Directeur du Département des Sciences informatiques de l'Université du Chili; le Directeur de REUNA, Réseau Universitaire National; M. Andrés Velasco, Professeur de l'Université de Harvard; M. Don Juan Rada, Directeur d'ORACLE; M. Juan Braun, Directeur exécutif d'Eventure; Madame Kahleen Barclair, Présidente d'Acham; M. Gonzalo Tapia, Gérant de General Bellavista Net Group; M. Agustín Edwards, Directeur du journal « El Mercurio »; M. Arturo Martínez, Président de la Centrale Unique des Travailleurs (CUT); M. Alvaro Saieh, Président de COPESA; M. Esteban Alvano, Président de la Chambre de commerce de Santiago; M. Eugenio Tironi, Président de Tironi y Asociados; M. Claudio Orrego, de la Corporation « El Encuentro ».

³¹ www.modernisation.cl

Plus tard, en mai 2001, dans le cadre des orientations proposées par l'Instructif 005, on crée l'«Alianza Publico Privada para la Infraestructura de Internet» (Alliance publico-privée pour l'infrastructure de l'Internet), fondée sur quatre prémisses fondamentales qui sont : transparence, efficience, neutralité technologique et *leadership* du secteur privé. Cette instance, qualifiée par certains comme un partenariat exemplaire³², est coordonnée par le secteur public et intègre des entreprises des milieux aussi divers que celui du secteur des télécommunications et des technologies d'information, du milieu financier, du transport et de l'industrie des courriels, en vue d'établir des instruments et des projets visant à encourager le développement de l'infrastructure d'accès au réseau numérique tout en veillant aux aspects liés à la sécurité, à la certitude et à la distribution.³³

Dans la même veine, et en concordance avec les engagements pris lors du discours du 21 mai 2000, le gouvernement privilégie la participation du secteur privé dans une série d'initiatives visant à établir un lien entre le Chili et les centres les plus importants de l'industrie des technologies de l'information. À titre d'exemple, on n'a qu'à penser à la mission réalisée en novembre 2000 au Silicon Valley et à Seattle aux États-Unis, menée personnellement par Ricardo Lagos engageant la participation des ministres d'état et plus de cent hommes d'affaire.³⁴ Les objectifs principaux de cette visite sont d'une part, situer le Chili comme un lieu de prise de décisions en matière de haute technologie et générer des conditions pour accompagner les projets d'investissement et d'autre part, développer des mécanismes de soutien spécifique aux entreprises. L'objectif à long terme est la possibilité de faire du Chili, en raison de la qualité de sa connectivité et de ses télécommunications, une plate-forme de services pour toute la région.³⁵

Parmi les résultats de ce voyage, on compte la mise en marche d'un projet visant la création d'un centre technologique dans la ville de Valparaiso et le consensus sur l'importance des initiatives conjointes dans l'effort de positionner le pays dans le domaine des nouvelles technologies. Notons, à titre d'exemple remarquable, l'établissement en novembre 2001 de la « Fundación País Digital » (Fondation pays numérique), initiative privée engageant la participation d'un groupe de membres importants du gouvernement,

³² Hilbert and Petrazzini, 2001 in Hilbert, Martin et Jorge Katz *op.cit.* p.58.

³³ Cominetti C., Rossella. *op.cit.* p.167.

³⁴ www.paisdigital.org

³⁵ <http://winnt.entelchile.net/starnet/4212236/croni45.htm> extraite le 25 avril 2008

d'hommes d'affaires et d'universités dans le but de contribuer au développement des technologies et de créer ainsi une culture numérique au Chili.³⁶

3.3.2 Le développement de ressources humaines

Un des éléments considérés essentiels dans les modèles de développement de l'infrastructure de l'information est l'existence d'une demande appropriée des biens et services offerts par les réseaux numériques, laquelle, à son tour, est étroitement liée à la pertinence et à la qualité des contenus disponibles. Conscient de ce fait, Ricardo Lagos met en application dès le début de son gouvernement, une série de mesures visant le renforcement des capacités des ressources humaines dans le but de les rendre capables de faire une utilisation efficace des nouvelles technologies.³⁷ Ainsi, par exemple, avec la collaboration du Ministère du Secrétariat général de la présidence, on assigne des ressources au Sous-secrétariat des télécommunications (SUBTEL) pour l'exécution d'un projet expérimental appelé « Programa de Formación en Tecnologías de Información para el Sector Público, PFTI », (Programme de formation en technologies de l'information pour le secteur public). Autorisé par la Direction du budget (DIPRES) du Ministère des Finances le 12 avril 2001,³⁸ ce programme est offert à tous les fonctionnaires publics du pays.³⁹ Cette initiative est renforcée par l'inauguration le 13 juin de la même année, du Laboratoire de Transfert en technologies de l'information, unité créée dans le but de former sur une base permanente les directifs, les professionnels et les techniciens responsables d'utiliser les TIC dans l'Administration publique.⁴⁰ En 2005, ce laboratoire avait déjà offert des conférences, des séminaires, ateliers, des expositions

³⁶ www.paisdigital.org

³⁷ Cominetti C., Rossella. *op.cit.* pp.166-168.

³⁸ *Oficio ordinario* N° 248.

³⁹ Par la résolution N° 392, du 10 juillet 2001, le Sous-secrétariat de télécommunications (SUBTEL) autorise la procédure de fonctionnement du PFTI, lequel est intégré par SUBTEL, SEGPRES e INTEC. À partir du 11 juillet 2001, à travers la résolution N° 393, on autorise le début des ateliers en définissant en plus les préalables pour son implantation dans le cadre du PFTI.

⁴⁰ La mise sur pied de ce programme illustre le modèle de collaboration stratégique publico-privé privilégié par Ricardo Lagos. En effet, l'équipement de ce Laboratoire s'effectue grâce aux contributions de nombreuses entreprises, telles que AT&T Latin América, Cisco Systems Chile et Dell, lesquelles, soit à titre de commanditaires ou au moyen de dons, fournissent entre autres l'ameublement, les ordinateurs, les serveurs, la connectivité à l'Internet et les licences d'utilisation. L'ajout ultérieur de d'autres entreprises, notamment IBM, McAfee et Microsoft permet d'élargir la portée de ce projet par l'inclusion des universités et d'autres organismes internationaux.

et de la formation à plus de 154 services comprenant un nombre approximatif de 2700 fonctionnaires provenant de tout le secteur public.⁴¹

À ces mesures s'ajoute dans le domaine des petites et moyennes entreprises, le « Programa de Capacitacion en Internet para las Empresas » (Programme de formation en Internet pour les entreprises) mise en marche par la Corporation d'encouragement à la production (CORFO). Se donnant comme objectif de faire la promotion de l'Internet auprès des hommes d'affaires en tant qu'outil-clé dans l'amélioration de la compétitivité et de l'expansion des marchés, ce programme vise à répondre à différents niveaux de formation en Internet, s'adaptant au degré d'avancement des entreprises dans le processus d'absorption technologique. Enfin, on pense à la reconversion des programmes d'études des écoles techniques de niveau secondaire qui accueillent plus de 40% de la clientèle scolaire au Chili, afin de mieux faire face aux exigences de l'infrastructure de l'information.

3.3.3 Les politiques d'accès aux réseaux numériques

Il est évident que la vitalité de la société de l'information est étroitement liée à l'existence d'une infrastructure d'accès aux réseaux numériques disponible pour l'ensemble de la population sur une base universelle et non-discriminatoire, préalable par ailleurs incontournable dans la tâche de réduire la brèche numérique. Dans le cas du Chili, les chiffres montrent qu'au début du gouvernement de Lagos, en novembre 2000, seulement 29.6% de la population possédait un ordinateur mais que de ce nombre, à peine 15.9% avait accès à Internet, ce très bas taux de pénétration s'expliquant fondamentalement par le coût très élevé de l'ordinateur personnel, principal moyen de connexion.⁴²

C'est dans le but de faire face cette situation, et conformément aux engagements du 21 mai 2000, que le secteur public lance une série d'initiatives visant à encourager l'accès aux ordinateurs et à l'infrastructure de connexion à l'Internet, soit sur une base d'accès individuel ou communautaire. Parmi les mesures visant à encourager l'accès individuel, le gouvernement chilien fait le choix d'écarter la massification de l'accès au moyen de l'incorporation d'ordinateurs bon marché, privilégiant plutôt l'établissement d'un

⁴¹ Gobierno de Chile. Subsecretaria de Telecomunicaciones (SUBTEL). Laboratorio de Transferencia en Tecnologías de Información. Chile. 2005. p.2. *in* http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070103/asocfile/20070103181639/memoria_labti05.PDF

⁴² Cominetti C., Rossella. *op.cit.* p.168.

programme de subventions à l'achat d'équipement informatique et des politiques de prêts préférentiels destinées à favoriser les groupes ciblés d'utilisateurs partageant des intérêts communs, dans ce cas-ci, les petites et moyennes entreprises ainsi que les professionnels du secteur éducatif.

À cet effet, on peut mentionner l'établissement de deux lignes de crédit offertes par la Banque de l'État. La première appelée « Crédito PC Fácil », est un système de financement pour l'achat d'un ordinateur qui s'adresse aux micros et petits entrepreneurs formellement établis, avec à leur actif au moins un an d'activité commerciale. La seconde, baptisée le « Crédito PC Internet » est un système destiné à financer l'achat d'ordinateurs pour les établissements éducatifs tant publics que privés, permettant également l'aménagement de laboratoires informatiques pour le soutien des tâches administratives. En 2001, dans la même veine, la CORFO met sur pied un programme de provision de dix mille « ensembles informatiques » comprenant équipement et services destinés aux petits entrepreneurs et aux enseignants et ce, avec un financement préférentiel. Ce programme a été renouvelé à la fin de la même année avec le même nombre d'ordinateurs.⁴³

Pour ce qui est de l'accès communautaire, on peut affirmer que le gouvernement Lagos bénéficie largement des politiques de fortification de l'infrastructure des télécommunications amorcées lors des années précédentes. Justement, grâce à la création en 1995 du « Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones », (Fonds de développement des télécommunications) sous l'administration de Eduardo Frei, le Chili accomplit une expansion de l'infrastructure élémentaire des télécommunications -réseaux traditionnels, sans fils et satellites- à l'ensemble du territoire, tout particulièrement les régions rurales, connectant ainsi pour la première fois les secteurs les plus démunis et/ou isolés. En fait vers l'an 2001, toujours selon la littérature, à peine 3.2 % de la population manquaient encore d'un accès au téléphone.⁴⁴

Cela étant dit, les politiques d'accès communautaires encouragées par Ricardo Lagos se distinguent autant par leur intensité que par leur portée. Un exemple de ceci est la volonté de mettre sur pied un réseau national de points d'accès publics afin de favoriser l'accès universel et significatif aux nouvelles technologies à l'ensemble de la population et du même coup, implanter et consolider rapidement le gouvernement électronique dans

⁴³ Cominetti C., Rossella. *op.cit.* p.169.

⁴⁴ Cominetti C., Rossella. *ibid.* p.169.

ses dimensions multiples. En effet, il ne faut pas oublier que le développement de l'e-gouvernement, qui est à la fois une expression et un promoteur de la société de l'information, dépend fondamentalement de l'engagement de l'État car aucune politique ou acteur ne peut rivaliser avec l'effet multiplicateur qu'il est capable de déclencher. Cela est particulièrement pertinent en Amérique latine, où en raison de la faible pénétration de l'Internet, ce n'est pas la demande de services qui occasionne une bonne offre, mais précisément l'opposé.⁴⁵

Ainsi, la politique d'expansion de l'accès menée par Lagos équivaut à accomplir en premier lieu l'objectif stratégique de rendre effectif l'offre de services électroniques à tous les citoyens (G2C) tout en cherchant à augmenter les avantages compétitifs du pays sur la scène internationale au moyen de la fourniture de meilleurs services aux entreprises (G2B). Voilà la définition classique du gouvernement électronique ou en ligne. En même temps, l'offre des services d'une plus grande qualité force, de façon incontournable, l'amélioration de la gestion du secteur public (G2G) au moyen d'une plus grande interaction et coordination entre les différents services, ce qu'on appelle ici l'administration électronique. Bien entendu, cela met en évidence le défi de l'interopérabilité des systèmes d'information dans le contexte de la diversité technologique caractéristique d'une administration composée de services jaloux de leur autonomie. Le développement de ces multiples facettes de l'e-gouvernement dans le contexte des enjeux de la modernisation de l'administration publique chilienne seront examinées dans les pages suivantes

3.4 Développement du gouvernement électronique

3.4.1 L'évolution des services électroniques (*front office*) : « Trámite Fácil »

Une des expressions les plus claires du gouvernement électronique est la possibilité d'effectuer des transactions sur des plates-formes électroniques, fondamentalement l'Internet. Pour le gouvernement, cela représente une plus grande efficacité de la gestion administrative alors que les citoyens ont la chance de bénéficier d'une réduction

⁴⁵ Orrego Larrain, Claudio. Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones in *op.cit* p.44.

considérable des coûts de transaction dans leurs échanges avec l'État.⁴⁶ Cette dimension *Web* du gouvernement électronique, on l'appelle le *front office*, car l'écran devient ici l'interface entre le gouvernement et les citoyens. Il s'agit de la manière dont l'État se présente et entre en relation avec les citoyens et leur offre ses services par l'intermédiaire des moyens numériques. Il s'agit par ailleurs d'un processus lent et complexe. Au Chili par exemple, le gouvernement a dû faire un recensement de ses transactions car l'État lui-même ne savait pas avec précision le nombre de services qu'il offrait. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là, qu'on a pu mettre les services en ligne et éventuellement songer à leur centralisation.⁴⁷

En effet, tel que mentionné précédemment, l'évolution des services électroniques aboutit éventuellement à leur regroupement en « grappes » de services centralisés.⁴⁸ Cette évolution est clairement perceptible au Chili où l'initiative de mettre sur pied un portail de transactions centralisées est directement liée au mûrissement de certaines expériences pionnières développées pendant l'administration antérieure que l'on songe par exemple, au Service national des douanes, au Service de registre civile et d'identification mais surtout au Service du revenu, véritable moteur de l'e-gouvernement au Chili et première expérience massive d'interaction entre les citoyens et le gouvernement par le biais du *Web*.⁴⁹ À ce processus, on doit ajouter évidemment les conditions favorables créées par l'Instructif présidentiel 005 qui rendent explicite la volonté du gouvernement de promouvoir l'usage de l'Internet et d'ouvrir des nouveaux canaux pour la fourniture de services.

C'est ainsi qu'en cherchant à faciliter et à optimiser les processus de communication entre la citoyenneté et les institutions du secteur public par l'entremise des nouvelles technologies, le gouvernement inaugure le 11 mai 2001, à travers le Projet de réforme et de modernisation de l'État (PRyME), le portail de transaction de l'État connu sous le nom de « Trámite Fácil » (Transaction facile).⁵⁰ Organisé en quatre sections principales offrant

⁴⁶ Dujisin Araya, Rodrigo. *Tres perspectivas para observar el Gobierno Electrónico* in *op.cit.* p.32.

⁴⁷ Dujisin Araya, Rodrigo. *ibid* in *op.cit.* pp.38-39.

⁴⁸ Cfr.p.31

⁴⁹ En effet, l'automatisation de la collecte d'impôts a été une des grands réussites de l'e-gouvernement au Chili. En 2004, 66,9% de contribuables chiliens sur un total de deux millions ont réalisé leurs déclarations de revenus sur Internet. Vers 2006, ce pourcentage s'élevait à 96.3%. Voir à ce sujet : Gutiérrez C., Bastarrica, M: C., Frez, R., Fuenzalida, C., Ochoa, S., Rossel, P., Villena, A. *E-Government in Chile and the Adoption of XML as Standard*. Workshop of the 4th International Conference on E-Government, EGOV'05, Copenhagen, Denmark, pp. 110-120. Août 2005 p.6 in www.dcc.uchile.cl/~cfuenzal/recursos/chileXML.pdf

⁵⁰ Sistema Regional de Informacion sobre Buenas Practicas de Gestion Publica en America Latina y El Caribe. Portal Tramite Fácil: El Portal del Estado. FLACSO.Chile.SIPAL.Santiago.Chili.2001 in www.sipalonline.org/practicas/pdf/T_facil.pdf

de l'information sur six cents transactions avec la possibilité d'en réaliser 12 en ligne, ce portail réussit à attirer une fréquentation moyenne de 1.500 visites par jour.

Cependant, sa mise en service ne va pas sans éveiller certaines critiques. On estime que même si ce portail réunit les caractéristiques d'un guichet électronique unique, il est loin d'exploiter le plein potentiel d'un site Web développé par l'État pour la réalisation des transactions. Certains vont jusqu'à affirmer qu'en général, le développement des sites Web gouvernementaux est loin de satisfaire aux impératifs du projet de modernisation de l'État car l'offre d'information qu'ils procurent, majoritairement la diffusion publicitaire des activités des services publics, ne permet pas l'*empowerment* de la citoyenneté.⁵¹

Probablement sous l'emprise de ces critiques, « Trámite Fácil » connaît à partir de ce moment un processus d'amélioration continu. En 2004, on développe une nouvelle version, ajoutant de nouvelles fonctions, accentuant l'ergonomie de l'interface et la qualité de l'information disponible en plus d'intégrer une technologie plus avancée à sa gestion autant dans le *front* que dans le *back office*. Cette version offre de l'information sur 1.600 transactions de l'administration publique et la possibilité d'effectuer 220 transactions en ligne avec une fréquentation qui s'élève en moyenne à 4.000 personnes par jour. La troisième version est lancée au début de l'année 2006 et inclut une série d'améliorations visant à accroître les standards d'usage et d'accessibilité, notamment le développement d'une version audio pour personnes aveugles. À ce moment, le portail est en mesure d'offrir 383 transactions en ligne et attire plus de 200.000 usagers par mois.⁵²

En ce qui concerne la qualité et la précision de l'information offertes aux citoyens, elle sont assurées par la communication permanente avec chacune des institutions et des services publics participants, interaction permettant d'établir des délais dans les réponses aux usagers qui, en moyenne, ne dépassent pas les quarante-huit heures. Parallèlement, « Trámite Fácil » entretient des liens stratégiques avec diverses institutions qui contribuent à améliorer sa gestion, parmi celles-ci se démarquent le Ministère de

⁵¹ Moya Garcia, Rodrigo Javier. *op.cit.* p.8.

⁵² Parmi les transactions développées on peut mentionner à titre d'exemples : la déclaration des revenus; la demande de certificats civils, le paiement de contributions immobilières, la présentation de plaintes aux services, la présentation de documents douaniers, la postulation et l'inscription aux subventions au logement, la postulation au système de financement universitaire. Parmi les formulaires développés, on trouve la postulation à concours, l'inscription de marques, l'inscription de brevets, le formulaire de contributions, les demandes de circulation sur les autoroutes (surcharge, surtaille), la postulation au financement des projets CORFO, etc.

l'économie, le Ministère du Secrétariat général de la présidence (SEGPRES), la Direction du budget (DIPRES) et le Service du trésor.⁵³

Au cours des années, la qualité de ce portail s'est vu récompensée par bon nombre de distinctions dont celle reçue lors du Sommet de la société d'information tenu en octobre 2003 alors que « Trámite Fácil » a été reconnu comme un des cinq meilleurs produits de gouvernement électronique dans le monde.⁵⁴ Cependant, il convient de préciser que dans le contexte de la brèche numérique présent au Chili, ce succès aurait été impensable si le gouvernement n'avait pas amorcé parallèlement une politique agressive d'expansion de l'accès par la mise sur pied d'un réseau national de centres d'accès communautaires, des *infocentres* qui, par le biais d'un portail *Web* électronique, sont censés faciliter l'accès de la population aux services et activités du gouvernement.

Cependant, rendus à ce point, on doit faire attention au fait que, outre la fourniture des services, la promotion de l'accès démocratique aux nouvelles technologies est pour la première fois envisagée à cette période comme une stratégie pouvant aider à résoudre le sévère déficit de participation sociale que connaît le Chili à la fin des années quatre-vingt dix.

Même si cette dimension avancée de l'e-gouvernement avait déjà été soulignée par le gouvernement précédent⁵⁵, c'est Ricardo Lagos qui enclenche une série d'initiatives concrètes visant à établir les fondations de l'e-gouvernance, la dimension la plus avancée du gouvernement électronique dans laquelle l'utilisation de la technologie cherche à engager la société civile dans la formulation et l'implantation des politiques.

⁵³ Parmi les services offrant des transactions en ligne, on trouve le Fond national de la santé (FONASA), l'Institut national de prévention (INP), le Service du revenu, le Registre civil, les Douanes, le Service national de défense du consommateur (SERNAC), la Régie du système privé d'assurance-maladie (ISAPRE), le Service du trésor, le Ministère du logement, le Sous-secrétariat des télécommunications. Parmi les services offrant des formulaires téléchargeables interactifs on compte : la Commission nationale de sciences et technologie (CONICYT), la Corporation d'encouragement (CORFO), la Direction d'entretien routier (Vialidad), FONASA, le Sous-secrétariat des biens nationaux, le Ministère de l'économie et le Service du trésor.

⁵⁴ Prix du meilleur des meilleurs et Première place Groupe de portails transversaux, Catégorie interaction. Prix du meilleur des sites Web gouvernementaux, septembre 2005; Prix au meilleur des meilleurs et première place dans la catégorie Ministères, Sous-secrétariat et portails transversaux. Prix des meilleur des sites Web gouvernementaux, mars 2003 et deuxième place parmi les meilleurs sites Web du Chili, catégorie Institutions publiques, prix « El Diario Financiero », 2002.

⁵⁵ Cfr.p.78

3.4.2 La participation et les nouvelles technologies

Tel qu'il a été signalé précédemment, les processus de participation au Chili ont été historiquement abordés de façon plutôt autoritaire, centrés sur la citoyenneté mais selon la perspective de l'État, car c'est lui qui a presque toujours pris l'initiative de la formulation des politiques dans cette direction.⁵⁶ On constate en effet, que les instances démocratiques réelles et directes sont très rares, et celles qui existent, en raison de leur caractère simplement consultatif, manquent de poids et d'influence directe lors de la prise de décisions finales.⁵⁷ Le manque d'espaces de participation devient particulièrement frappant dans la Constitution de 1980 promulguée par Augusto Pinochet, constitution qui n'envisage aucunement la participation de la citoyenneté que ce soit dans le processus de formulation des lois ou dans les prises de décisions, sauf celles qui ont trait à des procédures formelles telles que les élections et les appels au plébiscite dans des cas très spécifiques.⁵⁸

Cette situation ne s'est pas renversée pendant les gouvernements de la Concertación. Bien entendu, le retour de la démocratie en 1990 a apporté des changements à la situation de la société civile, notamment à travers la démocratisation des institutions et l'amélioration des indicateurs socio-économiques. Cependant, force est de constater que ce processus ne s'est pas traduit dans la reconstruction des liens entre l'État et la société mais bien au contraire. Le mouvement social a été désactivé sans se soucier de le remplacer par de nouvelles formes de participation, ébranlant ainsi les attentes d'une plus grande participation réveillées lors du mouvement de contestation sociale qui a permis la récupération de la démocratie.

⁵⁶ Cfr.p.57.

⁵⁷ Navarro Brain, Alejandro. Proyecto de Ley que Garantiza la Participación Ciudadana en la Denominación de los Bienes Nacionales de Uso Público. p.2. *in* www.navarro.cl/qlegislativa/PL/PL%20Cambio%20de%20nombre%20a%20las%20calles.doc

⁵⁸ Dans l'article 117 de la constitution de 1980 on peut lire : "Si le Président de la République refusait totalement un projet de réforme approuvé par le Congrès et celui-ci insistait avec le deux tiers de ses membres en exercice dans chaque Chambre, le Président devrait promulguer le susdit projet, à moins qu'il décide de consulter les citoyens **au moyen d'un plébiscite** ». Puis, un peu plus loin on peut lire : « Au cas où les Chambres n'approuveraient aucune ou approuveraient une infime partie des observations du Président, il n'y aurait pas de réformes constitutionnelles sur les points de litige, sauf si les deux Chambres insistent avec le deux tiers de leurs membres en exercice dans la partie du projet approuvé par elles. Dans ce cas-ci, on renverrait au Président la partie du projet qui a fait l'objet d'insistance pour sa promulgation, sauf si le Président décide de consulter la citoyenneté pour qu'elle se prononce au **moyen d'un plébiscite**, en relation avec les sujets qui sont objets de désaccord ».

On note, en effet, qu'au cours des années quatre vingt-dix, en plein régime démocratique, le rôle de la société civile dans la prise de décisions s'est vu, paradoxalement, réduit de façon notoire. Cette situation s'expliquerait par le choix qu'ont fait les gouvernements de la Concertación de privilégier une alliance stratégique entre l'État et le secteur privé entrepreneurial qu'ils ont situé au centre du projet modernisateur de l'économie et la société. Ainsi, malgré l'indéniable progrès social accompli pendant cette période, on constate parallèlement un affaiblissement sévère des mécanismes de participation sociale et une distribution profondément inégale du pouvoir, facteurs qui ont tous brimé la vitalité de la société civile, laquelle s'écarte progressivement de la structure institutionnelle de l'État.⁵⁹

En outre, on note que durant cette période, surtout à partir du milieu des années '90, les politiques publiques quant à la participation citoyenne sont associées principalement aux initiatives d'incorporation massive des technologies de l'information et communication qui en viennent à être envisagées comme un point de convergence entre l'État et la société civile. De plus, ce processus se développe dans une logique étatique et une procédure fortement « *presidencialiste, centralisée et centralisatrice* », dans laquelle les ministères, les services publics et les gouvernements régionaux, plutôt que de partager une philosophie de travail, ne font que donner suite à certaines instructions administratives légales.⁶⁰

La littérature nous permet d'affirmer que, en termes généraux, les politiques de participation promues par Ricardo Lagos, avec son accent sans précédents sur la numérisation des échanges, s'inscrivent clairement dans cette tendance. Malgré ce, on constate également chez Lagos, depuis son arrivée au pouvoir au début de l'année 2000, une volonté réelle de porter une attention particulière au renforcement de la citoyenneté, aspect virtuellement absent des procédures institutionnelles des gouvernements antérieurs de la Concertación. En fait, cette approche, connue sous le nom de « Nuevo Trato » (le Nouvel accord), est clairement exprimée dans son programme de gouvernement où l'on peut lire : « *Pour croître avec égalité, nous devons donner plus de pouvoir à la citoyenneté afin qu'elle participe plus activement dans les décisions qui la*

⁵⁹ Valdés, Teresa. *Participación Ciudadana : itinerario de una demanda*. 2005. in <http://participo.bloqcindario.com/2005/10/00022-participacion-ciudadana-itinerario-de-una-demanda-teresa-valdes.html>

⁶⁰ Del Valle Rojas, Carlos. *Comunicación, participación y el dilema existencial del Estado frente a las nuevas lógicas democráticas y ciudadanas* in www.monografias.com/trabajos55/estado-frente-a-nuevas-democracias/estado-frente-a-nuevas-democracias.shtml

*concernent, dans son quartier, dans sa communauté, dans sa région, avec un style de gouvernement plus proche des gens et une politique plus engagée dans la distribution équitable des ressources ».*⁶¹

Bien que l'approche de Ricardo Lagos s'inspire principalement des Rapports du Programme des Nations-unies pour le développement (PNUD)⁶² de 1998 et de 2000 et des développements théoriques de Giddens et Beck, elle est surtout motivée par la perception politique que les gouvernements de la Concertación auraient écarté le monde social.⁶³ Justement, en août 1999, en pleine campagne présidentielle, Ricardo Lagos est abordé par des dirigeants de différentes organisations sociales qui, compte tenu du manque de participation sociale, lui demandent la signature d'un « Acuerdo por la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil », (Accord pour la participation citoyenne et le renforcement de la société civile).

En l'an 2000, conséquent avec ces engagements électoraux, Ricardo Lagos met sur pied deux initiatives : le « Programa para Fortalecer Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado » (Programme pour le renforcement des alliances entre la société civile et l'État), et la « Política Nacional de Participación Ciudadana » (Politique nationale de participation citoyenne). Ces initiatives se cristallisent par la promulgation, le 7 décembre de 2000, du « Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana » (Instructif présidentiel sur la participation citoyenne), orienté vers l'établissement des fondements d'une politique en matière de participation citoyenne et de renforcement de la société civile.⁶⁴ Dans ce

⁶¹ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGPRES). Programa de Gobierno de la Concertación III. 1999.

⁶² Selon le Rapport sur le développement humain de 1998 du PNUD, la dynamique de la modernisation sociale au Chili a généré une synchronie entre le système institutionnel public et privé, et les sujets. Ceci s'explique par le fait que le système institutionnel ne prend pas en considération la subjectivité des citoyens et ce, en raison d'un éloignement entre l'État et les citoyens. Pour résoudre cette situation, on propose un « Nouveau Contrat Social » qui devrait émerger de la société politique ou premier secteur. Ensuite, dans le rapport 2000 du même Programme on affirme que la société politique doit essayer d'intégrer les sujets en tant que protagonistes de la modernisation sociale à travers: (a) le renforcement de la société civile, revitalisant sa liberté comme porteurs des droits; (b) l'accroissement du capital social, c'est-à-dire des liens entre les personnes et/ou ses expressions associatives.

⁶³ Leiva G., Andrés. El tema de la participación de la psicología comunitaria en las políticas del Nuevo Trato.

Polis. Revista de la Universidad Bolivariana N° 5 2003 in www.revistapolis.cl/5/Leiva5.pdf

⁶⁴ Tel qu'il apparaît dans le Mémoire 2000-2005 du Ministère du Secrétariat général du gouvernement (SEGEOB), entité chargée d'implanter ces politiques, l'Instructif présidentiel sur la participation citoyenne est accompagné d'un Projet de loi de participation citoyenne, le « Fonds de développement de la société civile », administré par un comité mixte responsable de fournir des ressources aux organisations; une « Table intergouvernementale » qui réalise un diagnostic de la situation; un « Conseil citoyen » et le « Plan de renforcement des organisations de la société civile ». Tel que mentionné précédemment, même si ces mesures visent à donner une plus grande visibilité à la citoyenneté, elles se font dans un cadre fortement présidentiel. La Loi de participation citoyenne se matérialise les 22 et 23 mai 2003 lors de la signature de la « Charte de Santiago », où l'on reconnaît « l'éloignement entre les citoyens et les institutions de l'État, argumentant le besoin d'établir des processus « qui engagent et reconnaissent la contribution de tous les citoyens et

document, on met de l'avant le besoin pour le secteur public de « *créer des espaces, donner de l'information et établir des mécanismes pour répondre aux préoccupations, aux besoins et aux propositions provenant de la citoyenneté, intégrant ainsi les citoyens à la gestion publique, définissant en plus la politique et les critères à partir desquels chacune des répartitions de l'État devrait encourager la participation* »⁶⁵.

Cet Instructif a pour principes fondamentaux les suivants :

- a) **Bon service** fondé sur la dignité des personnes et dans l'obligation de service du secteur public.
- b) **Transparence dans la gestion** à travers une plus grande information et ouverture envers la citoyenneté.
- c) **Égalité des chances de participation** donnant lieu à des conditions d'accès pour les plus vulnérables; au respect de l'autonomie et à la diversité des organisations de la société civile, évitant ainsi toute forme de discrimination et d'instrumentalisation.
- d) **Orientation vers le citoyen** priorisant la participation des destinataires finaux des politiques, des programmes et des services c'est-à-dire les usagers, les consommateurs, les bénéficiaires, etc..⁶⁶

3.4.3 Les « Infocentros Comunitarios »

C'est dans cette volonté de renforcement des organisations de la société civile que se définit un ensemble de propositions portant sur la formation de ressources humaines, la promotion de nouvelles formes d'action citoyenne, le travail en réseaux et, ce qui nous intéresse ici, l'accès aux nouvelles technologies, ces dernières étant envisagées comme un puissant outil pouvant contribuer à rendre effectif le principe d'égalité de l'accès à l'information. Ainsi, conformément aux engagements qu'il avait pris en mai 2000, Ricardo Lagos annonce la création de « Infocentros Comunitarios » (*Infocentres communautaires*), afin de permettre l'accès aux nouvelles technologies aux personnes à

cioyennes ». Voir à ce sujet : El verdadero cambio cultural de Chile : La era de la participación ciudadana in http://www.forociudadano.cl/articulos/era_participacion_ciudadana.htm

⁶⁵ Sepúlveda Toro, María Alejandra *op.cit.* p.16.

⁶⁶ Gobierno de Chile.Ministerio Secretaria General de Gobierno. Division de Organizaciones Sociales. Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Santiago, 2 mai 2001 p.3. in www.portalciudadano.cl/archivos/Resp.%20Pdte.pdf

faible revenu, réduisant ainsi la brèche numérique tout en ouvrant de nouvelles formes de participation à la citoyenneté dans l'espace local.⁶⁷

Afin de donner suite à cette initiative, Ricardo Lagos promulgue en septembre 2001, l'« Instructivo Presidencial para el Desarrollo de una Política Nacional de Infocentros » (Instructif présidentiel pour le développement de la politique nationale d'*infocentres*) où l'on peut constater tout de même que la participation est associée aux impératifs du développement économique. On peut y lire : « *Le pays doit accepter pleinement l'utilisation de ces technologies car dans le cas contraire, il risque de faire face à une situation de marginalité sur la scène internationale. Une véritable intégration associée à des avantages compétitifs demande l'accès équitable de la population aux Technologies de la communication et de l'information* », ajoutant par la suite, « *...compte tenu que chaque nouvelle personne connectée au réseau ajoute de la valeur à l'ensemble de la citoyenneté participante dans le susdit réseau et au pays dans sa totalité, on a, pour la période de 2000 - 2006, envisagé comme objectif que tous le chiliens puissent avoir une voie potentielle d'accès, au moyen de solutions communautaires et/ou individuelles* »⁶⁸.

À partir des prémisses établies dans cet instructif, on met en branle un éventail d'initiatives de développement de centres d'accès communautaires menées par le Sous-secrétariat des télécommunications (SUBTEL) et d'autres organismes publics de même que par les ONG et les municipalités. L'ensemble de ces *infocentres* publics et privés se trouve regroupé éventuellement dans un Réseau national d'*infocentres* sous la supervision du SUBTEL qui reçoit la responsabilité de coordonner les différents programmes.⁶⁹ Le programme d'*infocentres* se présente ainsi comme une instance de coordination des politiques et de génération d'alliances interinstitutionnelles visant la promotion de l'accès universel communautaire en étroit lien avec les initiatives non-gouvernementales.⁷⁰

⁶⁷ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaria General de Gobierno Division de Organizaciones Sociales *ibid.* p.12.

⁶⁸ Politique d'*Infocentres*. Instructif présidentiel. Septembre 2001.

⁶⁹ La consolidation des *Infocentres* mène au développement subséquent de la « Mesa Nacional de la Red Nacional de Infocentros » (Table nationale du réseau national d'*infocentres*), la « Mesa Nacional de Alfabetización Digital » (Table nationale d'alphabétisation numérique), les « Mesas Regionales, Provinciales y Comunes de Tecnologías de la Información y Comunicación » (Tables régionales, provinciales et municipales de technologies d'information et de communication). Voir à ce sujet : Wolff Rioseco, Elinett. *Tejiendo Redes para la Sociedad de la Información*. Chili *circa* 2006 p.2. in www.comunicadoras.cl/info.asp?Ob=9&Id=5

⁷⁰ Ces alliances prennent la forme de contributions non monétaires aux projets mais contribuent à la viabilité et à la pérennité des *Infocentres*, réduisant certains coûts d'opération. Également, la participation à la Table de coordination constitue une autre contribution pour les organisations qui installent de nouveaux centres, car cela leur permet d'identifier des niches déjà abordées ainsi que d'épargner des ressources. Parmi ces alliances interinstitutionnelles, on peut nommer à titre d'exemples les suivantes : l'union entre la Direction des

Parmi les stratégies d'expansion des *infocentres*, on remarque particulièrement le Programme de fonds de subventions allouées selon des concours pour l'installation de « telecentros comunitarios » (*télécentres* communautaires). Cette expérience, associée au Fonds de développement de télécommunications (www.subtel.cl), a pour objectif d'apporter une solution communautaire intégrale en matière de services de télécommunications aux communautés situées dans des milieux où prévalent une grande pauvreté et du chômage, généralement des secteurs ruraux. L'octroi de la subvention se réalise au moyen d'un concours dans un contexte d'efficience où l'assignation des ressources est étroitement liée au niveau de rentabilité sociale des projets favorisant ceux qui tout en remplissant les exigences élémentaires, demandent les contributions les moins élevées.

Parmi les caractéristiques distinctives des *télécentres*, on peut observer qu'ils sont administrés par les mêmes organisations sociales qui ont été favorisées à l'aide d'une équipe locale composée de jeunes formés à cet effet et de moniteurs bénévoles responsables d'effectuer le transfert des connaissances aux usagers. De plus, tout en étant liées à un réseau de télécentres nommé le programme « Redes », ces initiatives sont perçues, dans le milieu local, comme une entreprise de services à la communauté et pour cette raison, elles développent un projet de viabilité économique, sociale et technologique.⁷¹

Une autre initiative d'accès communautaire est le « Proyecto de Reciclaje de Computadores para Infocentros » (Projet de récupération d'ordinateurs pour les *infocentres*). Née en 2001 dans le cadre des Alliances publico-privées, cette initiative vise à la création d'*infocentres* administrés par des ONGs et des organisations communautaires, avec des équipements et des services fournis par l'entreprise privée. Dans ce cas-ci, l'État agit comme un gestionnaire, établissant les critères de sélection des institutions chargées d'administrer les *infocentres*, ainsi que comme coordonnateur entre les entreprises et les organisations de la société civile qui les gèrent. À la fin de 2001 on

bibliothèques, d'archives, et des musées (DIBAM) et l'Institut national de la jeunesse (INJUV) pour fournir des contenus de formation sur Internet; l'alliance entre le Ministère de l'économie, le SERCOTEC et le FOSIS, configurant le Programme national d'*infocentres* pour les micro et petite entreprise; l'alliance entre DIBAM et l'Université de Concepcion pour réaliser les projets FDT; les alliances interinstitutionnelles entre SERCOTEC-FOSIS et Maule Activa, l'Université de la Frontera et DIBAM, afin de soutenir le développement de la petite entreprise; l'alliance entre l'Institut national de prévention (INP) et Maule Activa pour faciliter l'accès du public à l'information de l'INP; l'alliance entre la SUBTEL et l'Université de la Frontera pour créer un Plan-pilote de *télécentres* communautaires dans la région de l'Araucania; la coordination entre le Ministère de l'Éducation et SUBTEL pour le transfert de connaissance de l'initiative ENLACES à la communauté.

⁷¹ www.telecentros.cl

comptait dix infocentres de ce type et on envisageait d'atteindre la centaine à la fin de 2002.⁷²

Un autre programme d'accès qui mérite notre attention est le projet « BiblioRedes: Abre tu Mundo » (*Biblioredes*, ouvre ton monde). Voyant le jour en octobre 2001 et inauguré en novembre de l'année suivante, cette initiative cherche à faciliter l'accès gratuit à la population aux ordinateurs et à l'Internet dans les 368 bibliothèques publiques du Chili, en plus d'offrir des services complémentaires d'alphabétisation numériques. En raison de l'isolement géographique extrême de certaines bibliothèques, le projet a dû installer des connexions satellites Internet à plus d'un tiers d'entre elles. Les coûts élevés que cela a représentés pour les communautés les plus pauvres ont été financés par le « Fondo de Equidad Digital » (Fonds d'égalité numérique) qui a octroyé une subvention pour ce type de connexion.

Cette initiative fut mise sur pied grâce à un don de 9,2U\$ millions effectué par la Fondation Bill & Melinda Gates⁷³ et aux ressources supplémentaires apportées par les gouvernements municipaux du Chili et d'autres organismes nationaux et locaux, devenant ainsi une initiative de 20U\$ millions. Outre l'octroi d'équipement informatique, le projet Biblioredes met sur pied des programmes de promotion de l'Internet qui bénéficient ainsi, directement, à 70 % de la population chilienne qui, à l'époque, ne possède pas encore d'ordinateurs. De plus, le projet s'attarde sur les programmes de formation du personnel en livrant du matériel didactique à toutes les bibliothèques en plus de mettre sur pied un service d'assistance technique. En juillet 2004, la Fondation Bill & Melinda Gates fait un don additionnel de 1U\$ million pour l'achat de l'équipement informatique et l'accès à l'Internet de la nouvelle Bibliothèque publique de Santiago et de dix autres nouvelles bibliothèques publiques, ainsi que pour l'aménagement de 13 laboratoires de formation supplémentaires. Ceux-ci sont équipés d'ordinateurs portables afin de rendre les programmes de formation accessibles aux habitants des régions les plus éloignées du Chili.⁷⁴

Enfin, le réseau ENLACES, l'initiative d'accès public la plus ancienne, connaît un développement soutenu. Vers l'an 2000, c'est-à-dire au début du gouvernement de

⁷² Cominetti C., Rossella. *op.cit.* p.168.

⁷³ Le programme de la Fondation Bill & Melinda Gates est présent aux États-Unis, au Canada et en Angleterre. Le Chili est le premier pays de l'Amérique latine à bénéficier de cette aide. L'aide de la Fondation Gates inclut aussi une entente exclusive entre le gouvernement chilien et Microsoft-Chile pour l'achat d'équipements et de logiciels.

Lagos, 90% des étudiants chiliens ont déjà accès à un laboratoire informatique connecté à l'Internet dans leurs écoles, plus précisément dans 100% des écoles secondaires et 50% des écoles primaires. On accède à un tel niveau de connectivité grâce à un don de la compagnie « Telefonica Chile », laquelle offre depuis 1998 au système scolaire, un accès à Internet pour une période de 10 ans. Débutant avec 450 écoles, la connectivité atteint plus de six mille établissements vers 2007. De ce nombre, plus de cinq mille possèdent une connexion haute vitesse.⁷⁵

En outre, en ce qui a trait au développement des contenus, on peut mentionner qu'en l'an 2001 la « Fundacion Chile » développe le portail éducatif « EducarChile » comme une extension du programme ENLACES, lequel marque un progrès de taille en matière de contenu éducatif de grande pertinence pour le développement du capital humain.⁷⁶

Bien que ce ne soit pas notre but d'évaluer l'impact du programme ENLACES sur la qualité de l'éducation au Chili, on peut tout de même avancer l'idée que, grâce à un appui politique et économique soutenu de la part de l'État, ce programme a contribué, et contribue toujours aux efforts de renforcement de la qualité du capital humain à travers l'alphabétisation numérique de la population. Le maintien de ce programme dans tous les gouvernements de la Concertation en est la preuve. En fait, si le but est de colmater la brèche numérique, le programme « Enlaces » constitue une des politiques d'accès communautaire les plus fructueuses car elle donne aux enfants appartenant aux secteurs les plus vulnérables et isolés de la société, c'est-à-dire à un grand pourcentage de la clientèle des écoles subventionnées chiliennes, la chance d'utiliser l'ordinateur et d'accéder à l'Internet.⁷⁷

⁷⁴ Bill & Melinda Gates Foundation. *Sinopsis de BiblioRedes: Abre tu Mundo*. pp.1-3 in www.gatesfoundation.org/nr/downloads/libraries/InternationalLibraries/SinopsisdeBiblioRedes.pdf

⁷⁵ www.mineduc.cl

⁷⁶ Cominetti C., Rossella. *op.cit.* p.169.

⁷⁷ Débutant avec un réseau de 12 écoles en '90, on compte presque onze mille établissements éducatifs ruraux et urbains connectés en 2007, dans les niveaux préscolaire, primaire et secondaire. En ce qui concerne l'équipement informatique, on note que vers 2002, le programme « Enlaces » réussit à offrir près de 43000 ordinateurs à 74% des écoles primaires et à 93% des écoles secondaires du pays, établissant ainsi une moyenne de 65 élèves par ordinateur. Vers 2007, le nombre d'ordinateurs distribués atteint presque 130000, ce qui ramène la moyenne à 26 élèves par ordinateur. L'objectif est de réduire cette proportion à 10 élèves par ordinateurs en 2010. Voir à ce sujet : <http://portal.enlaces.cl/>

3.5 L'Agenda du gouvernement électronique 2002-2005

Dans le développement des programmes de gouvernement électronique, la littérature fait état d'un processus évolutif qui semble s'étaler *grosso modo* sur trois étapes. Dans la première, les services publics les plus innovateurs commencent à expérimenter de façon spontanée avec des applications Internet en se servant des projets isolés. Ultérieurement, comme résultat de la pression de facteurs d'ordre politique, économique, technologique, etc., on reconnaît le besoin d'un agenda coordonné de l'e-gouvernement. Ceci se traduit par la création d'une instance de coordination qui élabore un agenda préliminaire de promotion de l'e-gouvernement. Si le *leadership* politique est fort et continu, à l'étape suivante on définit un agenda coordonné où les initiatives se concrétisent dans des domaines avancés d'intégration, de coordination et de standardisation.⁷⁸

Cette évolution est clairement perceptible au Chili où les initiatives de l'e-gouvernement peuvent se répartir en deux grandes tendances. D'un part, on trouve celles qui sont directement liées au *leadership* de certaines institutions ou services publics et d'autre part, celles qui émergent dans le cadre d'une stratégie coordonnée et traduite dans un Agenda de gouvernement électronique. Les initiatives pionnières résultant du *leadership* institutionnel constituent un repère-clé dans le développement de l'e-gouvernement car elles créent un puissant « effet de démonstration » à tout le pouvoir exécutif établissant ainsi la faisabilité et les résultats auxquels on peut s'attendre.

Dans ce sens, on constate que certaines des ces initiatives spontanées de gouvernement électronique évoluent vers l'étape de transformation des institutions concernées⁷⁹, redéfinissant les activités organisationnelles afin de mieux répondre aux besoins de leurs clients, c'est-à-dire les citoyens, les entreprises et même d'autres gouvernements.⁸⁰ Ainsi par exemple, comme on l'a déjà indiqué précédemment, une des initiatives les plus fructueuses d'e-gouvernement que l'on trouve au Chili et qui attire même l'attention des observateurs internationaux, est celle développée par le Service du revenu, institution qui réussit à mettre tous les cycles de ses processus en ligne.⁸¹ C'est donc dans le but

⁷⁸ Reilly, Catherine. *Estrategias de E-Gobierno en ocho países de America Latina* in *op.cit.* pp.84, 87-88.

⁷⁹ Cfr. p.37.

⁸⁰ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *op.cit.* p.20.

⁸¹ Dans son édition du 1^{er} janvier 2006, le journal espagnol « El País », faisant état du *leadership* régional chilien en matière de gouvernement électronique, indiquait que 96.3% d'environ deux millions de contribuables chiliens déclaraient leurs revenus sur Internet. Citant les propos de Juan Toro, à l'époque Directeur du Service du revenu, El País indiquait : « *Aujourd'hui, un professionnel indépendant, un avocat ou médecin, déclare ses*

d'approfondir et de garantir la continuité des progrès accomplis et d'introduire de nouvelles initiatives en vue de consolider le développement du gouvernement électronique que Ángel Flisfich, directeur exécutif du Projet de réforme et de modernisation de l'État, (PRyME) dévoile en octobre 2002 l'« Agenda du Gobierno Electrónico» (Agenda de gouvernement électronique) comprenant un ensemble de plans, de programmes et d'activités devant être complétés vers 2005.⁸²

La révision de la littérature gouvernementale ne laisse, par ailleurs, aucun doute quant aux motivations qui animent à long terme la définition de cet Agenda. L'objectif premier est la certitude que l'ambition de devenir un *leader* régional dans l'utilisation intensive des nouvelles technologies sera déterminée non seulement par un grand niveau de connectivité⁸³, mais bien par la capacité de mener à terme des projets de grande envergure tout en créant des avantages compétitifs susceptibles d'assurer le développement soutenable à long terme. La définition de ces objectifs ne fait par ailleurs que mettre en valeur le rôle de l'État à qui on d'afficher de la conviction et du *leadership* dans la société de l'information. Pour les promoteurs de cet Agenda, aucun autre acteur dans nos sociétés n'est capable de rivaliser avec l'État dans sa capacité de mobiliser des ressources et d'engager les autres secteurs de l'économie et de la société.⁸⁴

Un des grands mérites de cet Agenda est qu'à travers une exposition de l'évolution technologique du secteur public aboutissant à la mise sur pied de 213 sites Web en 2002, il ait consolidé le concept de Gouvernement électronique comme une nouvelle forme de gouvernement et de gestion publique, une fusion entre l'utilisation massive des nouvelles technologies d'information et communication et des nouvelles techniques de gestion et d'administration.⁸⁵ Comme l'indique Ángel Flisfisch, « *il ne s'agit pas seulement d'incorporer de la technologie aux processus routiniers tels qu'ils existent aujourd'hui, mais plutôt de faire l'effort de restructurer les processus dans lesquels ces deux dimensions (technologie et gestion) doivent être fusionnées. [...] nous faisons face à une*

impôts online, il fait le paiement online, envoie ses factures et en definitive, il effectue toutes les opération de paiements d'impôts sur Internet»

⁸² Gobierno de Chile *op.cit.* p.11.

⁸³ Selon le *Digital Access Index*, étude préparée par la *International telecommunication Union* (ITU) en 2002 sur un total de 178 pays évalués, le Chili possédait le plus haut taux de connectivité en Amérique latine. En fait, le niveau de connectivité au Chili est deux fois et demie plus élevé que celui d'un pays avec le même niveau de développement. Un pays comme le Chili devrait posséder 100 connexions Internet par mille habitants comparativement aux 250 connexions qu'il possède vers la moitié des années 2000. Voir à ce sujet : Gobierno de Chile. *Chile Reports*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Departamento de Prensa Internacional. 10 Février 2004 p.1

⁸⁴ Gobierno de Chile. *op.cit.* p.46 in www.modernizacion.cl/1350/articles-50786_doc.pdf

*nouvelle forme de gestion et non simplement face à une utilisation plus intensive de la technologie [...] ».*⁸⁶

Plus précisément, selon Friesisch, l'incorporation des nouveaux médias technologiques au processus de modernisation de la gestion publique force à repenser les modèles et les structures organisationnelles; à améliorer le professionnalisme et la polyvalence des fonctionnaires publics tout en favorisant leur travail coopératif en réseau et leur communication directe avec les citoyens. Enfin, compte tenu du fait que les nouvelles technologies se reformulent et prennent de l'expansion constamment, elles accroissent la valeur de la gestion publique.⁸⁷

Du point de vue de la société, ce processus devrait du même coup accélérer la transition vers une administration centrée sur le citoyen, améliorer la qualité des services offerts et les façon de les offrir, faciliter l'accomplissement d'obligations des citoyens envers l'État, diminuer d'une façon significative les coûts de transaction entre les citoyens et les organismes publics, supprimer progressivement les barrières, les inefficacités et les irrationalités dans l'interaction entre secteur privé et le secteur public et faciliter aux citoyens l'examen de l'information, des activités et de la qualité des opérations du secteur public pour la transformer en un facilitateur de croissance et d'une distribution plus équitable du bien-être social.⁸⁸

Concrètement, cet Agenda présente 31 initiatives parmi lesquelles neuf ont un caractère transversal et 22 sont de type sectoriel. Afin de faciliter la présentation de ces initiatives et de pouvoir identifier avec une plus grande précision les dimensions qu'ils intègrent, le PRyME décide de les regrouper dans les catégories suivantes :

1. Les projets transversaux : Il s'agit de projets engageant la participation de différents services publics, autant en termes d'implantation que dans l'utilisation de leurs produits.

- **Intranet de l'État**, relevant du Ministère de l'intérieur.

⁸⁵ Gobierno electronico en Chile. p.5 in http://html.rincondelvago.com/gobierno-electronico-en-chile_1.html

⁸⁶ Flisfich, Angel, Directeur du Projet de réforme et de modernisation de l'État (PRyME) in *op.cit.* p.16.

⁸⁷ Gobierno de Chile. Secretaria General de la Presidencia *op.cit.* p.48.

⁸⁸ Gobierno electronico en Chile. p.5. in http://html.rincondelvago.com/gobierno-electronico-en-chile_1.html

- **www.ChileCompra.cl**, relevant de la Direction d'approvisionnement de l'État (DAE).
- **Système d'information pour la gestion financière de l'État (SIGFE)**, relevant de la Direction du budget (DIPRES).
- **Guichet unique du citoyen consommateur**, relevant du Service national du consommateur (SERNAC).
- **Guichet unique d'entreprise**, relevant du Ministère de l'économie.
- **Système national d'information territoriale (SNIT)**, relevant du Ministère des biens nationaux.
- **Programme de formation en technologies de l'information**, relevant du Sous-sécretariat de télécommunications (SUBTEL), du Ministère du Secrétariat général de la présidence (SEGPRES) et de l'Institut technologique du Chili (INTEC).
- **Programme national d'infocentres**, relevant du Sous-sécretariat des télécommunications (SUBTEL), du Ministère de l'éducation, de la Direction des bibliothèques, d'archives et des musées (DIBAM), du Service de coopération technique (SERCOTEC) du Ministère de l'économie et du Fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS) et du Ministère de la planification.

2) Les projets sectoriels de grand impact: Il s'agit de projets s'adressant à un secteur spécifique de la société, possédant un très haut potentiel d'utilisation et/ou d'opération de la ressource technologique.

- **Nouvelle carte d'identité et passeport**, relevant du Service de registres civils et d'identification.
- **Guichet unique pour entreprises**, relevant du Ministère de l'économie.
- **Facture électronique**, relevant du Service du revenu (SII).
- **Déclaration d'évaluation d'impact environnemental**, relevant de la Commission nationale de l'environnement (CONAMA).
- **Livraison de certificats en ligne**, relevant du Service des registres civils et d'identification.

3) Projets Sectoriels d'impact focalisé: On inclut ici les diverses initiatives et projets que les services publics ont intégrés à leurs agendas de travail, dans le cadre des orientations établies dans l'Instructif présidentiel de 2001.

- **Livraison de certificats de recrutement militaire par Internet**, relevant de la Direction générale de mobilisation nationale.
- **Services électroniques pour l'enregistrement de marques et propriété intellectuelle**, relevant du Département de la propriété intellectuelle.
- **Rapport d'endettement dans le système financier à travers Internet**, relevant de la Surintendance des banques et institutions financières.
- **Système de soutien aux établissements éducationnels subventionnés**, relevant du Ministère de l'éducation.
- **Système intégré de services d'attention aux travailleurs (SISAT)**, relevant du Ministère du travail et de prévention sociale.

4) Les projets et actions de soutien au Projet de réforme et modernisation de l'État (PryME): On compte ici les initiatives spécifiques orientées en vue de renforcer de façon transversale le développement du gouvernement électronique dans l'administration de l'État. Parmi celles-ci on trouve:

- La promotion et l'utilisation du document et de la signature électronique à l'intérieur de l'État, soulignant les avantages de son utilisation.
- La création et le renforcement d'une Communauté technologique de l'État afin de générer un réseau d'échange et transfert de *know-how* et d'expériences.
- L'interopérabilité des systèmes d'information des services publics afin d'encourager la circulation de l'information entre les différentes institutions de l'État.
- Le traitement de transactions à travers des fonctionnaires polyvalents capables d'accomplir les fonctions assignées aux services publics.
- La création de guichets uniques pour accomplir l'objectif d'effectuer une transaction, engageant plusieurs institutions d'un seul coup et dans un seul endroit.

5) Les projets de soutien: Il s'agit d'un ensemble d'initiatives visant à appuyer le développement des projets de gouvernement électronique par le biais de la création de plates-formes de services partagés et des standards favorisant l'articulation, l'échange d'expériences et l'offre d'information.

- La définition d'indicateurs de réussite dans le but de vérifier et surveiller les progrès et les changements dans l'implantation des initiatives.
- Le soutien communicationnel aux projets du gouvernement électronique à travers l'amorce d'une Stratégie de diffusion des initiatives, des services et des transactions.

- L'implantation d'un guichet unique pour le paiement électronique des services publics.

On constate à cette période que les efforts de systématisation des initiatives commencent à gagner la reconnaissance internationale. En effet, dans un rapport publié par l'Organisation des Nations-Unies en 2004, évaluant l'ouverture du Chili au gouvernement électronique, ce dernier arrive à se classer 22ème parmi les 191 pays considérés. Dans cette étude, le Chili apparaît comme le leader en Amérique latine, suivi du Mexique, de l'Argentine et du Brésil.

Les raisons qui expliquent cette évaluation positive ont à voir principalement avec la variété des services et l'information offerte aux citoyens ainsi que le niveau d'accessibilité et simplicité dans l'utilisation. Plus précisément, les Nations-Unies soulignent la qualité de trois sites web: www.gobiernodechile.cl et www.chileangovernment.cl développés par le Secrétariat de communication et culture ainsi que le site www.600mineduc.cl dépendant du Ministère de l'éducation. Il convient de souligner que le site www.gobiernodechile.cl s'est mérité la 5e place dans le classement préparé par l'Université Brown en 2002 et ce, en raison de la variété de transactions en ligne disponibles qu'on y trouve ainsi que par leur contribution à rendre les activités du gouvernement plus transparentes. De plus, le site était le seul en Amérique latine qui, à l'époque, comportait une volet entièrement fonctionnel en anglais: www.chileangovernment.cl.⁸⁹

Malgré ce progrès, on constate à cette période une série de faiblesses dans le processus de développement du gouvernement électronique. On vise principalement la grande hétérogénéité d'initiatives de l'e-gouvernement, où l'on perçoit des niveaux très différents de croissance en plus du manque d'instances de coordination capables d'aborder de façon efficace les projets transversaux (*back office*) d'administration de l'information.⁹⁰ Même si la résolution de ces difficultés devient une priorité pour les réformateurs, il est intéressant de noter que c'est une situation de crise survenue dans la sphère politique qui est l'élément déclencheur d'un ensemble d'initiatives-clés visant à établir les fondations d'un gouvernement électronique unifié.

⁸⁹ El portal del gobierno electrónico in <http://www.gobiernoelectronico.org/node/5957>

⁹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *op.cit.* pp. 2-3.

3.6 Le retour des réformes managériales et l'Agenda numérique

3.6.1 La crise politique

Comme cela a déjà été indiqué précédemment, on peut distinguer dans la période du règne de Lagos deux phases assez différentes.⁹¹ Dans la première, soit de 2002 à 2003, les réformes modernisatrices se concentrent fortement sur des matières liées au développement du gouvernement électronique, processus qui par ailleurs, semble progresser sans interruption depuis l'administration de Patricio Aylwin. À partir de 2003, on constate par contre un retour en force des réformes dites transversales. Les raisons qui expliquent cette situation sont diverses. D'une part, la Concertación, après avoir atteint l'objectif de récupérer et de consolider la démocratie, éloignant ainsi la menace d'une intervention militaire, perd de sa cohésion et de vieilles querelles idéologiques refont alors surface entre ses différents membres. D'autre part, le candidat présidentiel de l'opposition politique battu par Lagos en 1999, atteint des sommets de popularité.

Cependant, comme il a été expliqué plus haut, ce qui peut être considéré comme le véritable élément déclencheur est l'éclatement d'une série de scandales de corruption parmi la classe dirigeante dont le plus connu est celui du MOP-GATE qui révèle au grand jour le détournement de fonds publics par l'intermédiaire de l'entreprise de façade GATE, afin de bonifier les salaires payés aux hauts fonctionnaires du Ministère de travaux publics (MOP)⁹². Même si dans une perspective latino-américaine ce scandale n'apparaît pas spectaculaire, dans un contexte instable, il frappe de plein fouet le gouvernement. La conséquence immédiate est le mépris de la citoyenneté et la méfiance envers les acteurs politiques et économiques. Le pessimisme s'empare de la *Concertación* à un point tel que plusieurs remettent en question même la survie politique de Ricardo Lagos et de la coalition.

Cependant, dans un changement tout à fait inattendue, le leader de l'opposition politique convainc son parti, non sans difficulté comme l'indique la littérature, du besoin de faire

⁹¹ Cfr.p.94.

⁹² Les autres cas de corruption impliquent des pratiques irrégulières de la Banque centrale, de la CORFO et des Centres de vérification technique automotrice. Voir à ce sujet : Peñailillo López, Miguel Angel. Implementación de políticas de probidad y de transparencia en circunstancias adversas: la crisis como oportunidad. Una análisis del caso chileno. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004 *in* www.clad.org.ve/fulltext/0049905.pdf

sortir le gouvernement de sa situation précaire.⁹³ Cela se matérialise par l'accord souscrit le 30 janvier 2003 entre le gouvernement et les chefs de tous les partis politiques représentés au parlement. Cet accord met en branle un ensemble de réformes à caractère urgent appelé « *Acuerdos Politico-Legislativos para la Modernizacion del Estado, la Transparencia y la Promocion del Crecimiento* » (Accords politico-législatifs pour la modernisation de l'État, la transparence et la promotion de la croissance), mieux connu sous le nom de l'Agenda pro-croissance et transparence.

Parmi les 49 initiatives envisagées, on donne la priorité à 12 d'entre elles afin de les soumettre à la discussion législative avant le 21 mai 2003.⁹⁴ Parmi ces réformes on approuve, dans le chapitre de Modernisation de l'État, la Loi 19.882 « *Nuevo Trato y Dirección Pública* » (Nouvel accord et direction publique) dans le but de réduire progressivement l'intervention politique dans le choix des hauts fonctionnaires de l'État à partir de 2004. Cette initiative se cristallise par l'approbation de la Loi 19.882 « *Nuevo Trato y Dirección Pública* » (Nouvel accord et direction publique) qui, entre autres, établit deux nouvelles entités publiques : le « *Consejo de la Ata Direccion Publica* » (Conseil de la haute direction publique) et la « *Dirección Nacional del Servicio Civil* » (Direction nationale du service civil).⁹⁵ On estime que cette réforme réduit la désignation selon les critères politiques des hauts fonctionnaires de 3.500 à environ 1.900 postes, prévoyant la disparition de toutes interventions partisans dans 48 services publics vers 2004. On doit noter cependant que le gouvernement réussit tout de même à maintenir son emprise sur 28 services possédant de grandes ressources et attributions.

Il convient de signaler que la plupart des initiatives adoptées lors de cet Accord s'inspirent largement des travaux du « *Centro de Estudios Publicos, CEP* », *think tank* qui

⁹³ Waissbluth avance l'idée selon laquelle le chef de l'opposition de droite craignant qu'une détérioration profonde de la situation politique puisse porter atteinte aux chances du candidat de la droite de remporter les élections de 2006, décide de sauver le gouvernement. Cependant, en raison de l'explosion des exportations des *commodities* en Chine, la signature de plusieurs accords de libre-échange et la mauvaise performance de l'opposition politique, le gouvernement de Lagos atteint des sommets historiques d'approbation ce qui rend possible l'élection de Michelle Bachelet, la candidate de la *Concertación*. Voir à ce sujet : Waissbluth, Mario. *op.cit.* pp.10-11.

⁹⁴ Parmi les initiatives on compte : 1) l'Interprétation positive du « silence administratif » afin de réduire les échéanciers des procédures (Loi 19.880) ; 2) le Réaménagement du système d'administration d'entreprises publiques ; 3) les Achats publics ; 4) le Fonctionnement permanent de la Commission spéciale du budget ; 5) la Modernisation des normes de gestion administrative et des ressources humaines dans les gouvernements locaux ; 6) la Loi des revenus municipaux II ; 7) la Transparence dans le financement de campagnes électorales et des partis politiques ; 8) la Réglementation du lobby ; 9) le Droit des citoyens à l'accès à l'information ; 10) la Déclaration du patrimoine ; 11) les Tribunaux tributaires ; 12) les Tribunaux de compétence ; et 13) la Loi électrique courte.

publie en 2001 un ensemble de propositions favorisant une réforme au niveau du régime de travail des hauts fonctionnaires de l'État central. L'idée de base est que, dans un pays comme le Chili où le secteur public mobilise des ressources atteignant plus de 20% du PIB et réglemente le reste, l'amélioration de la qualité a forcément des effets macro-économiques. En ce sens, la réforme de l'administration publique au Chili doit s'appliquer logiquement à recruter les hauts fonctionnaires au mérite en plus de les rémunérer de façon appropriée et prévisible. Ainsi, à l'instar du secteur privé et en créant des conditions pour attirer les meilleurs gestionnaires on peut s'attendre à résoudre de façon plus efficace tous les autres aspects liés à la gestion de l'État, par exemple, rendre plus agile l'action des fonctionnaires de moyenne et basse hiérarchie, réduire la durée des transactions, améliorer la coordination des ministères et bien d'autres enjeux de gestion.⁹⁶

Comme l'affirme Claudio Orrego, ministre du SEGPRES, « *L'expérience (chilienne des années '90) indique que même avec le pire cadre légal, un bon gestionnaire est capable d'ajouter de la valeur à la fonction publique. Également, l'expérience est déterminante lorsque l'on constate que les meilleurs systèmes informatiques ou les meilleurs professionnels rendent un faible service lorsqu'il n'y a pas de leader ayant les compétences nécessaires pour faire de la gestion publique de qualité dans les temps actuels* ». ⁹⁷

En outre, dans le chapitre de la Transparence du susdit Agenda, on souligne la promulgation de la Loi 19.880 « Bases de los Procedimientos Administrativos » (Bases de procédures administratives), le 22 mai 2003. Cette loi introduit, pour la première fois au Chili, une norme commune de travail à l'intérieur de l'administration de l'État augmentant ainsi la certitude quant au début, au développement et à la conclusion d'une transaction effectuée auprès d'un organisme de l'État. Le but poursuivi est, d'une part, d'augmenter l'efficacité et l'efficacé de l'appareil public et d'autre part, dans un esprit tout à fait novateur, de mettre fin au relatif laissez-faire de l'Administration publique chilienne se traduisant souvent par un comportement ouvertement arbitraire envers les citoyens.⁹⁸

⁹⁵ Valdés Prieto, Salvador. *Reforma del Estado: Qué Hacer Ahora?* Puntos de Referencia N° 271 Centro de Estudios Públicos. (CEP). Chile. Novembre 2003. pp. 1-12. *in* www.cepchile.cl/dms/archivo_3221_1566/pder271_valdes.pdf

⁹⁶ Valdés Prieto, Salvador. *Comisión de Reforma del Estado del CEP: Nuevas Propuestas Reforma del Estado: Primero los Altos Directivos*. Puntos de Referencia N° 246 Centro de Estudios Públicos. (CEP). Chile. Agosto 2001. pp.1-12 *in* www.cepchile.cl/dms/archivo_2974_458/pder246_valdes.pdf

⁹⁷ Orrego, C. "Introducción" *in* CIMGP (1998), p. 21. *in* Valdés Prieto, Salvador. *ibid.* p.3.

⁹⁸ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Reforma del Estado en Chile 2000-2006*. Santiago. 2006. p.89 *in* http://www.modernizacion.cl/1350/articles-126486_recurso_1.pdf

En effet, cette loi a une orientation clairement favorable aux citoyens, renforçant leurs droits face à l'administration de l'État qui se voit imposer désormais toute une série des nouvelles contraintes. Ainsi par exemple, on établit des échéanciers maximaux pour la réalisation des actes administratifs, lesquels doivent se fixer des critères de célérité, d'économie, de non-formalisation et de non-tolérance aux excuses. De plus, cette loi met un accent sur la transparence, reconnaissant aux citoyens le droit de connaître l'état du traitement de leurs transactions ainsi que la possibilité d'éviter de présenter des documents sans liens avec les procédures en question ou qui se trouvent déjà dans les mains de l'administration.⁹⁹ Comme on le découvrira dans les prochaines pages, cette loi va avoir une influence déterminante dans les initiatives du gouvernement électronique, c'est-à-dire, l'administration électronique.

3.6.2 L'Agenda numérique de 2004

Tel qu'annoncé précédemment, l'Agenda pro-croissance porte une attention particulière au gouvernement électronique tout en mettant l'accent sur sa dimension fondamentalement économique, plus précisément, comme outil pouvant augmenter la compétitivité du secteur privé. C'est ainsi qu'on reconnaît le besoin de créer la « *législation nécessaire pour encourager l'utilisation optimale des ressources techniques disponibles, telles que l'Internet afin de rendre la réalisation des transactions plus dynamique, de diminuer la bureaucratie, la paperasse et les coûts afin d'augmenter l'efficience des entreprises, que l'on pense, par exemple, à la création d'un guichet unique qui simplifierait et rendrait plus dynamiques le traitement des procédures pour les entreprises* ».¹⁰⁰

En fait, il existe vers 2004 la perception assez répandue à l'effet que, même si le Chili possède l'infrastructure de télécommunications la plus avancée de l'Amérique du Sud, le plus fort taux d'utilisation d'ordinateurs et d'accès à l'Internet et de surcroît dans un contexte de grande stabilité politique et économique, les investissements en technologie et leur incorporation dans la gestion du secteur privé sont loin de montrer le même dynamisme. Cette perception est probablement due aux barrières culturelles, à un manque de vision, à une culture entrepreneuriale conservatrice réticente aux risques

⁹⁹ Gobierno de Chile. Secretaría General de la Presidencia *op.cit.* p.35.

¹⁰⁰ Quintana, Juan Veglia. *op.cit.* p.2.

ou simplement à la méfiance envers la technologie, il n'en reste pas moins qu'il faut constater à cette période un faible développement du commerce électronique au Chili. Même si la connectivité est très élevée, les chiffres démontrent que seulement 25% des entreprises possèdent un site *Web* ; pas plus de 11% l'utilisent comme une plate-forme de commerce électronique et à peine 16% utilisent l'Internet pour acheter en ligne et se connecter avec leurs fournisseurs.¹⁰¹

Dans ce sens, certains estiment que même si en l'associant exclusivement à la croissance économique on réduit quelque peu la portée du gouvernement électronique, cela contribue du même coup à lui assurer le soutien des secteurs extra-gouvernementaux. On parle évidemment d'hommes d'affaires, mais aussi de la citoyenneté en général qui, selon cet argument, commence à s'intéresser à un sujet qui jusqu'à ce moment-là restait l'apanage des spécialistes, malgré la popularité croissante des services électroniques.

C'est alors dans le but d'accélérer le développement de la technologie de l'information qu'émerge l'Agenda numérique, véritable pacte de collaboration engageant la participation des secteur public, privé et académique afin de « faire du Chili un pays numérique vers 2010 ». Visant l'accomplissement de cet objectif, on va porter une attention toute particulière à l'interopérabilité des services publics afin de mieux répondre aux besoins des entreprises et des citoyens.

L'Agenda numérique présenté par Ricardo Lagos, le 17 mars 2004, représente l'aboutissement d'une série d'initiatives visant, tel qu'on peut le lire dans le document officiel, à contribuer au développement du Chili à travers l'emploi des technologies de l'information dans le but d'améliorer la productivité, d'augmenter la compétitivité, l'égalité des chances, les libertés individuelles, la qualité de vie, l'efficacité et la transparence du secteur public, enrichissant ainsi du même coup l'identité culturelle de la Nation et de ses peuples d'origine¹⁰².

Un premier pas se fait dans cette direction lors de la création en 2003, du poste de *Chief Information officer* (CIO) assumé par le Sous-secrétaire de l'économie. Son mandat est de créer et de coordonner un comité publico-privé capable d'établir les lignes directrices pour le développement des TIC pour les trois prochaines années et de définir parallèlement une stratégie à appliquer vers 2005. Cela se traduit éventuellement par la

¹⁰¹ Wharton School, The University of Pennsylvania. *Information Technology in Chile: Still Awaiting Takeoff* in <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=902>

configuration, en avril 2003, du « Grupo de Acción Digital » (Groupe d'action numérique), composé des principaux responsables des institutions concernées par le développement numérique du pays, incluant nombre d'institutions du gouvernement, des organismes du monde des affaires, du secteur académique, etc..

Les principaux accomplissements de ce Groupe sont la définition d'un important accord publico-privé portant sur une stratégie-pays en vue du bicentenaire, en 2010 et un plan d'action pour la période de 2004-2006 constitué de 34 initiatives qui s'inscrivent dans six domaines :

- **Massification de l'accès** : compter sur une infrastructure fiable et solide d'informations à haute vitesse, disponibles dans tout le pays, accessibles pour tous les Chiliens et Chiliennes.
- **Éducation et formation** : avoir une population active, numériquement alphabétisée et une force de travail majoritairement qualifiée dans l'utilisation des TIC.
- **Gouvernement électronique** : avoir un État en ligne au service du citoyen.
- **Développement numérique dans les entreprises** : étendre la connexion des entreprises à l'Internet et encourager son utilisation avancée dans les affaires, incluant le commerce électronique spécialisé.
- **Décollage des entreprises TIC** : atteindre une masse critique d'entreprises technologiques en mesure de concurrencer au niveau international.
- **Cadre réglementaire** : Faire des progrès dans le développement d'un cadre réglementaire moderne qui facilite l'essor de la société de l'information.

De plus, on crée le portail www.agendadigital.cl dans lequel où l'on peut trouver l'agenda numérique ainsi qu'un plan de travail comportant des indicateurs concrets afin de faciliter le suivi des engagements assumés. De plus, on travaille à la création d'un Compte satellite de technologies de l'information afin de mieux saisir l'incidence du secteur des TIC dans le PIB (Produit Intérieur Brut) et dans la production d'indicateurs d'impact de la Société de l'information afin de connaître la portée de l'influence des initiatives numériques dans la société.

En ce qui concerne le gouvernement électronique, l'Agenda numérique identifie bon nombre de déficits portant principalement sur l'administration électronique, à savoir : a)

¹⁰² Agenda Digital 2004-2006. Grupo de Accion Digital. 2004. p.4.

un développement inégal du gouvernement électronique, avec de forts contrastes entre le niveau d'avancement du gouvernement central et celui des gouvernements locaux; b) une faible couverture et capacité de l'intranet de l'État; c) un développement insuffisant dans l'utilisation de technologies numériques pour un *back office* intégré, domaine dans lequel, sauf à de rares exceptions, les niveaux de coordination entre les services restent très précaires et d) la sécurité numérique du secteur public, en étroite lien avec le point précédent, car au fur et à mesure que s'accroissent les niveaux d'inter-connectivité augmente la vulnérabilité des systèmes.

C'est précisément dans le but d'augmenter la capacité de coordination des projets transversaux et d'agir comme une instance de consultation que l'on crée en 2003, dans le cadre du PRyME, le « Directorio de Gobierno Electrónico » (Directorat du gouvernement électronique), lequel souligne le besoin d'évoluer d'un gouvernement électronique vers un autre à caractère transactionnel.¹⁰³ Ce sont justement les principales initiatives amorcées dans le domaine de l'administration électronique tout au long du gouvernement de Ricardo Lagos qui seront abordées dans la section suivante.

3.7 L'Administration électronique (*back office*)

On constate au Chili que l'évolution de la fourniture de services numériques vers des étapes plus intensives de transaction et d'intégration amène rapidement les réformateurs à porter une attention particulière au *back office adjustments*, c'est-à-dire à la perspective « derrière l'écran » où l'on doit penser à la transformation des processus organisationnels à l'intérieur des organismes publics par l'entremise des nouvelles technologies.

Justement, vers 2002, plusieurs acteurs du processus modernisateur remarquent qu'en raison de son impact publicitaire et des gains politiques obtenus, les initiatives de l'e-gouvernement au Chili se sont fortement orientées vers le *front office*, c'est-à-dire vers l'offre des services sur l'Internet, au détriment des projets visant à développer le *back office*, aspect beaucoup plus complexe et devant logiquement être abordé en premier

¹⁰³ Ce Directorat est composé du Coordonateur gouvernemental de TIC, de la Directrice exécutive du PRyME, des chefs des Services publics qui se sont démarqués dans l'incorporation des TIC dans leurs institutions respectives, telles que le Service du revenu, le Service du trésor de la république, le Service de registre civile et identification, « ChileCompra », etc.

lieu.¹⁰⁴ De plus, on ajoutait que, dans le contexte d'un État « *hyperdeconcentré, presque féodal* », on avait respecté de façon demeurée l'autonomie des institutions publiques dans leurs politiques d'acquisition des technologies entraînant ainsi le risque de se retrouver avec une diversité technologique susceptible de compliquer la coordination intragouvernementale et en définitive, de faire obstacle au projet modernisateur.¹⁰⁵

Cette diversité semble ne pas être, par ailleurs, un trait exclusif au Chili. Waissbluth note à ce sujet que près de 70% de l'investissement informatique en Amérique latine a été gaspillé dans des systèmes non coordonnés entre eux, non liés aux processus de transformation institutionnels ni au *back office* manuel de ces institutions et ce, parce que l'implantation de la technologie n'a pas été menée par la haute direction mais plutôt par un département d'informatique isolé de la perspective institutionnelle dans une sorte d'autisme technologique.¹⁰⁶ D'où le besoin d'évoluer vers une plus grande intégration et consolider une culture homogène de gestion informatique à l'intérieur de l'État.

Cette dimension du gouvernement électronique, que l'on appelle couramment l'administration électronique¹⁰⁷, fait référence, fondamentalement, à l'automatisation des processus administratifs tels que la coordination, la planification, l'exécution et le contrôle; une meilleure communication à l'intérieur du gouvernement et notamment à la numérisation et à l'intégration des systèmes d'information.¹⁰⁸ Par rapport à ce dernier, la littérature insiste sur le fait que l'intégration des systèmes est la clé dans la création d'un gouvernement centré sur les citoyens car elle facilite l'accès aux services du gouvernement électronique et crée un véritable gouvernement centré sur les citoyens.

¹⁰⁴ Un exemple intéressant par son caractère exceptionnel est offert par le Service du revenu, organisme qui se distingue en raison de la solidité de son processus de transformation organisationnel. Avant la numérisation de ses transactions, il effectue une profonde reingénierie des processus internes compris dans la transformation des services, évitant ainsi l'improvisation dans l'évolution de l'organisation vers le nouvel environnement de travail. Parmi les principaux projets de transformation organisationnelle, on compte l'implantation d'un intranet, un système opératif pour le contrôle des marchandises, des applications pour les vérificateurs, des systèmes d'achats internes par intranet, des systèmes de gestion des salaires, un système de gestion de certificats médicaux et de temps supplémentaires, un système de comptabilité, un système de gestion de personnel et une école virtuelle.

¹⁰⁵ Flisich, Angel, Directeur du Projet de réforme et modernisation de l'État (PRyME) et Mario Waiisbluth in Seminario sobre « Reforma y Modernización del Estado de Chile: Desarrollo y Aportes de la Revolución Tecnológica e Informática ». Reseña final. Comisión Especial del Senado sobre Reforma del Estado. Chile. 20 août 2002. p.16.

¹⁰⁶ Waissbluth, Mario. La Reforma del Estado en America Latina. Guia Abreviada para Exploradores en la Jungla. Universidad de Chile. Programa Latinoamericano de Gerencia Publica (Polis), Chile. 2002. p.52. in [www.polisla.com/FILES/La%20reforma del estado en LA.pdf](http://www.polisla.com/FILES/La%20reforma%20del%20estado%20en%20LA.pdf).

¹⁰⁷ Une distinction utile est apportée par Mila Gasco pour qui le gouvernement correspond à l'équipe d'individus élus par les citoyens tandis que l'administration fait pour sa part référence à tous les organismes qui prennent des décisions publiques mais qui n'ont pas été élus. Voir Gaco, Mila. E-Gobierno en Bolivia y Paraguay in *op.cit.* p.128.

¹⁰⁸ Reilly, Catherine. Estrategias de E-Gobierno en ocho paises de America Latina in *op.cit.* p.92.

Cependant, cette intégration est un processus de grande complexité car, en plus des difficultés technologiques rencontrées, il faut souvent surmonter des jalousies institutionnelles dont celles des services publics qui se croient régulièrement propriétaires de l'information qu'ils possèdent et font obstacle aux processus d'intégration.¹⁰⁹

Cette situation est perceptible au Chili où l'on constate à un certain moment, que la plupart des services autonomes utilisent leurs propres formats de documents électroniques, la majorité sans valeur légale, compliquant ainsi la possibilité d'intégrer et d'échanger l'information entre les différents organismes publics. De plus, hormis quelques expériences avancées menées entre autres par le Service du revenu ou le Registre civil, la plupart des services effectuent une gestion élémentaire de documents électroniques limitée pour l'essentielle à la capture, l'emmagasiner, la recherche et la distribution de services sur l'Internet.

C'est alors dans le but d'accomplir une plus grande intégration de l'administration que le gouvernement chilien identifie la gestion des documents électroniques comme une initiative-clé dans les efforts visant à l'implantation d'une plate-forme intégrée de l'e-gouvernement. L'idée est d'arriver à l'interopérabilité des documents générés par différents services publics et ce faisant, d'augmenter leur productivité et de réduire leurs coûts opérationnels tout en intensifiant l'interaction des agences gouvernementales entre elles et avec les citoyens. En effet, une fois mis en ligne, les documents électroniques deviennent accessibles partout, sans égard pour les contraintes géographiques, ce qui dans le cas du Chili, s'avère très pertinent.¹¹⁰

3.7.1 L'interopérabilité

Les initiatives s'amorcent en 2002 avec la promulgation le, 25 mars, de la Loi 19.799 « Documentos Electrónicos, Firmas Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma » (Documents électroniques, signatures électroniques et services de certification), où l'on régle les effets légaux du document électronique, l'utilisation et la certification de la signature électronique, ainsi que les procédures d'accréditation de la susdite certification afin de garantir une utilisation sécuritaire. Par cette loi, on définit la signature électronique comme un ensemble de données qui identifient seulement le signataire d'un

¹⁰⁹ Dujisin Araya, Rodrigo. *Tres perspectivas para observar el Gobierno Electrónico* in *op.cit.* p.34.

¹¹⁰ Gutiérrez C., Bastarrica, M: C., Frez, R., Fuenzalida, C., Ochoa, S., Rossel, P., Villena, A. *op.cit.* p.8.

document électronique. Cette signature acquiert la même valeur légale qu'une signature sur papier.¹¹¹

Afin de soutenir l'application de cette loi, on crée en septembre 2002 en passant par le D.S 181¹¹² du Ministère de l'économie, le « Comité de Normas » (Comité de normes) avec le mandat de « *conseiller le Président de la République dans l'établissement des normes et standards qui garantissent l'interopérabilité du document électronique* ». ¹¹³ Dans le cadre de ce Comité, se développent une série de décrets, tous du Ministère SEGPRES¹¹⁴, à savoir: le D.S. N°77 (2004) « Eficiencia de la Comunicaciones Digitales » (Efficience des communications numériques), qui régleme les communications électroniques entre les organismes de l'État et entre ceux-ci et les citoyens; le D.S. N° 81 (2004) « Interoperabilidad de los Documents Digitales » (Interopérabilité des documents électroniques), qui établit une norme technique pour les organismes de l'Administration centrale de l'État afin de garantir l'interopérabilité des différents types de documents électroniques¹¹⁵ et le D.S. N° 83 de janvier 2005 qui régleme la loi N°19.628 « Protección a la vida privada » (Protection de la vie privée), établissant ici une norme technique pour les organismes de l'administration centrale sur la sécurité et la confidentialité des documents électroniques¹¹⁶.

Une autre initiative digne de mention est l'incorporation, en août 2003, du gouvernement électronique comme système spécifique du Programme d'amélioration de la gestion des services de l'État (PMG) dans le domaine de l'Attention au citoyen.¹¹⁷ Sous la

¹¹¹ Gobierno de Chile. Secretaría General de la Presidencia *op.cit.* p.34.

¹¹² Le D.S. 181 est le règlement de la Loi 19.799.

¹¹³ Ce Comité est composé du Ministre Secrétaire général de la présidence, à titre de président, du Sous-secrétaire des finances, et des Ministres de télécommunications. Selon le texte du décret, ce Comité doit se réunir deux fois par année. Une équipe multidisciplinaire de professionnels de ces organismes travaille à l'élaboration des documents pour les soumettre à l'approbation du Comité.

¹¹⁴ Ministère du Secrétariat général de la présidence, MINSEGPRES.

¹¹⁵ Le D.S. N°81 est d'une importance particulière car il permet l'adoption du format XML et de sa famille de technologies comme norme pour la documentation numérique. Le décret établit trois niveaux d'implantation et l'échéancier de son adoption. Au niveau 1, où l'adoption du décret donne un délai de 30 jours, les services doivent être capables de recevoir, d'emmagasiner et de rediriger des documents électroniques générés par une tierce partie. Au niveau 2, avec un échéancier de deux ans, chacun des services doit être capable par lui-même de générer des documents XML en plus des fonctions établies au niveau 1. Au niveau 3, chaque service doit être en mesure de traiter des documents XML sans aucune restriction. Selon le gouvernement chilien ce niveau doit être atteint vers 2009.

¹¹⁶ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Un Gobierno en Marcha*. División de Coordinación Interministerial p.181. *in* http://www.minsegapres.gob.cl/portal/documentos/gobierno_marcha/principales_logros/gob_marcha_julio_2005/documentoLista/0/documento/GMarchaJulio2005.pdf

¹¹⁷ Cette initiative résulte de la publication de l'Instructif présidentiel N° 04 le 19 juin 2003 dans lequel on met l'accent sur l'utilisation de la technologie dans la reformulation des processus publics. Une autre initiative qui découle de cet instructif et qui s'incorpore aussi au PMG est le système « Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias, OIRS », (Bureaux d'information, plaintes et suggestions). Plus tard dans l'Instructif présidentiel N° 006 de juin 2004, on donne les instructions nécessaires à l'implantation et à l'utilisation de la signature

responsabilité du Ministère SEGPRES, par le biais du PRyME, ce système émerge comme conséquence issue des contraintes administratives imposées par la Loi 19.880. Concrètement, on vise à accroître l'utilisation des nouvelles technologies dans les activités visant à augmenter la qualité de l'information et des services offerts aux citoyens, l'amélioration des processus de soutien institutionnel et la création de canaux technologiques permettant d'augmenter la transparence et la participation citoyenne.¹¹⁸ Il est intéressant de noter que l'accomplissement de ces objectifs occasionne une relative convergence des initiatives de développement de gouvernement électronique, notamment toute la panoplie de décrets élaborés par le Comité des normes, et celles du système du gouvernement électronique du PMG.

Cette initiative suppose une expansion du mandat des PMG qui jusqu'en 2003, opérait un système de simplification de transactions aux citoyens¹¹⁹, favorisant, certes, la coordination entre les services mais sans toutefois une vision globale des activités menées par chacun d'entre eux. Ainsi, dans le nouveau système de l'e-gouvernement on ne considère pas seulement l'utilisateur final d'un service public, mais aussi les usagers à l'intérieur même de l'Administration, visant pour objectif central la participation des toutes les institutions publiques.¹²⁰ Selon les rapports gouvernementaux, autour de 2005, plus de la moitié des 185 institutions participantes s'étaient engagées dans le développement de projets. De ce nombre, 50% se trouvaient à l'Étape d'implantation et 6% à celle de l'évaluation des résultats.

3.7.2 Plate-forme intégrée de Services électroniques

En autres, la promulgation de la Loi 19.880 met en relief le besoin de créer une plate-forme technologique intégrée des services électroniques censée rendre interopérables les processus de l'Administration, facilitant ainsi l'intégration de l'information en provenance de sources diverses aux processus d'affaires et à la prise de décisions des institutions, améliorant ainsi leur gestion. Cela se matérialise par la mise en marche du projet

électronique dans les activités, les contrats et n'importe quel document de l'administration centrale de l'État. L'objectif de cet Instructif est donc de mettre en marche les normes incluses dans les lois 19.799 et 19.880.

¹¹⁸ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *op.cit.* p.39 in www.modernizacion.gob.cl

¹¹⁹ Programme de Simplification des procédures gouvernementales (1999), Instructif Présidentiel N° 41.

¹²⁰ Gobierno de Chile. GUÍA METODOLÓGICA Sistema de Gobierno Electrónico Programa de Mejoramiento de la Gestión Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Chili.2005 p.10 in www.modernizacion

« Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado » (Plate-forme intégrée des services électroniques de l'État), initiative du PRyME qui s'amorce en 2005.

On s'attend ainsi à conceptualiser un modèle d'échange, à améliorer la qualité du service, à servir de façon efficiente, et dans les délais prévus, les procédures administratives que les personnes réalisent auprès des services publics; à éviter de leur demander de l'information qu'un autre service possède déjà et à garantir que l'échange d'informations répond aux contraintes imposées par la loi de protection des données personnelles (Loi 19.628). Dans sa phase initiale d'implantation, ce projet compte sur la participation de cinq organismes : l'Institut de Normalización Previsional (INP), le Ministère du logement et d'urbanisme (MINVU), le Service du revenu (SII), le Service du Trésor et le Registre civil.¹²¹

3.7.3 Système d'information pour la Gestion financière de l'État. (SIGFE)

Les systèmes d'administration financière de l'État cherchent le développement d'un système unique, intégral et uniforme à caractère dynamique pour tout l'État. L'objectif est la modernisation des secteurs d'administration des finances et des ressources humaines du secteur public, favorisant ainsi une plus grande transparence dans la gestion financière tout en offrant aux décideurs une vision globale, institutionnelle et sectorielle de l'État.¹²² Ce type de système est particulièrement pertinent dans le cas du Chili où l'on observe une forte hétérogénéité des systèmes d'information financière. En effet, grâce à la réforme de la gestion financière de 1975, les services publics ont le droit, selon les possibilités offertes par leurs budgets respectifs, de développer leurs propres systèmes ou bien d'en acquérir sur le marché, les adaptant alors à leurs besoins particuliers. Bien que cette prolifération de systèmes permet la disponibilité d'informations dans un grand nombre d'institutions, on s'accorde pour dire, qu'au fil des années, cela rend encombrant, pour les services chargés du budget et de la comptabilité, de faire la cueillette d'informations de façon efficace.¹²³

De plus, le besoin de moderniser un système extrêmement décentralisé et d'intégrer de façon appropriée les systèmes de gestion financière est apparu d'autant plus évident lors du sévère ralentissement économique de 1999-2000 en cours duquel la disponibilité de

¹²¹ Comunidad Tecnológica *in* http://www.comunidadtecnologica.gob.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=165&Itemid=99999999&Itemid=244

¹²² Dujisin Araya, Rodrigo, Vigon Porrua, Miguel A. *Gobierno electrónico en América Latina in op.cit.* p.27.

¹²³ Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia *in op.cit.* pp. 83-86

l'information financière devient un enjeu critique dans la formulation et la gestion de la politique macro-économique et de l'investissement public¹²⁴. En fait, déjà en 1999 lors d'un programme d'assistance technique, le FMI avait recommandé la modernisation de la gestion budgétaire, proposant notamment la création d'un système de gestion financière intégré.

Ces recommandations aboutissent en 2003, lorsque grâce à la promulgation de la Loi 19.896, la Direction du budget (DIPRES) établit un système d'information administrative et de gestion financière ce qui amène la mise sur pied d'un système de gestion électronique (SIGFE) de même que son implantation dans les entités du gouvernement central. Vers 2006, la plupart de ces institutions se trouvent engagées dans la provision et la consolidation de l'information tandis que les institutions restantes sont en processus d'homologation de leur information financière sur la plateforme SIGFE.

3.7.4 « ChileCompra »

Également, dans le contexte de contraintes administratives imposées par la Loi 19.880¹²⁵, promulguée dans le cadre de l'Agenda pro-croissance et transparence, on valorise le gouvernement électronique se basant sur sa capacité de rendre plus accessibles les actes du gouvernement. Dans ce sens une initiative intéressante est la reformulation de « Chile Compra », le portail électronique des achats de l'État. L'idée de rendre plus transparents les processus d'achats de l'État avait déjà été mise de l'avant pendant l'administration d'Eduardo Frei au moment de mettre en branle le Système d'information des achats et contrats publics. Cependant, malgré un début encourageant, on s'aperçoit vers 2002 que le système éprouve une série de déficiences en plus d'affronter une attitude de résistance de la part des services publics.

En guise d'explications, certains signalent que l'échec de « ChileCompra », dans sa phase initiale, est un exemple de la faible institutionnalisation et de l'implantation déficiente des réformes entamées par Frei. On compte aussi l'effet des nouvelles orientations du gouvernement de Lagos et leur accent sur la réorganisation de la structure de l'État, la transparence et la participation au détriment des efforts déployés en faveur de la modernisation de la gestion. En ce sens, il est intéressant de noter que ChileCompra n'as

¹²⁴ Americas' Accountability Anti-Corruption Project. Integrated Financial Management Systems. Best Practices : Bolivia and Chile. 2004. pp.10-12 in www.respondanet.com

pas été mis au rang de priorités dans l'Agenda de gouvernement électronique 2002-2005, Agenda pourtant considérée comme essentielle dans la construction d'un État moderne.

En fait, entre 2000 et 2002 « ChileCompra » a été envisagé principalement comme un site électronique d'informations et de diffusion sans faire l'effort de développer une politique publique sur les achats publics. Malgré cette perspective restreinte, on estimait tout de même que, en comparaison avec les systèmes des autres pays de la région, le système fonctionnait de façon assez satisfaisante.¹²⁶ Cependant des scandales dus à la corruption qui éclatent en 2002 vont mettre à jour une situation sensiblement différente, donnant raison au Rapport final de la Commission d'éthique publique (1994), lequel à l'époque anticipait des problèmes éthiques et normatifs au niveau des achats publics chiliens, encourageant subséquemment une réforme du système.¹²⁷ Un facteur concomitant est les contraintes générées par la signature des accords de libre-échange avec l'Union européenne en 2002 et les États-Unis en 2003 qui réclament la poursuite des standards très élevés en matière d'achats publics. Dans ce changement de cap il faudrait mentionner comme élément non négligeable le changement de leadership déclenché par la nomination en août 2002 d'un nouveau Directeur « ChileCompra » qui va mettre l'accent sur la gestion stratégique.

C'est ainsi que par l'action combinée de ces facteurs, « ChileCompra » acquiert le statut de projet emblématique. À ce sujet, les propos de Lagos ne laissent aucune doute quant à l'importance que l'on accorde désormais à « ChileCompra » : *« La chance que nous avons en raison des accords internationaux que le Chili a signés nous force à repenser la façon [...] dont les petites et moyennes entreprises participent et tirent parti de ces nouvelles chances [...]. L'accès aux technologies d'information est crucial. Maintenant, les achats publics vont tous être sur l'Internet et avec ChileCompra chacun d'entre vous, petits, moyens ou grands entrepreneurs, va pouvoir participer à chaque appel public.....et attention, avec les accords de libre-échange le sujet des achats publics va être fondamental. »*¹²⁸

¹²⁵ Cette loi force l'amorce d'une série d'initiatives dans le domaine de l'administration électronique. Cfr. 115.

¹²⁶ Divers études confirmaient cette perception, à savoir : *Comisión de Ética Pública* (1994), *Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno* (1996), *Transparencia Internacional* (2000) et *Centro de Estudios Públicos* (2002) in Hussman, Karen Angelika. *op.cit.* p.7.

¹²⁷ Hussman, Karen Angelika. *op.cit.* p.6.

¹²⁸ Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. *Radical reforma en las compras del Estado Ley de Compras Públicas*. ChileCompra Informa An 1- N° 7 - Septiembre 2003 p.3. in http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n7/informativoch_n7.pdf

L'impulsion réformatrice se traduit concrètement par l'entrée en vigueur, le 29 août 2003, de la Loi 19.886 « Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios » (Bases sur contrats administratifs de fourniture et prestation des services), mieux connue comme la Loi sur les Achats publics élaborée dans le cadre de l'Agenda pro-croissance et transparence.¹²⁹

Cette loi dont le corps normatif possède un caractère flexible, crée désormais les institutions requises pour garantir l'efficacité des achats, la préservation de l'égalité dans la concurrence, la non-discrimination et la transparence du processus. La première est la « Dirección de Compras, ChileCompra » (Direction d'achats) chargée de conseiller les organismes publics dans leurs processus d'achats ainsi que dans la gestion du système électronique d'achats publics.

La deuxième institution est la plate-forme électronique même, appelée Système d'achats publics www.chilecompra.cl, système d'information, d'accès public et gratuit. Selon la loi 19.886, les organismes publics soumis à cette loi devront coter, aller en appels d'offres, contracter, adjuger et développer tous leurs processus d'acquisition et de contrat de biens, services et œuvres, en utilisant seulement ce système. En même temps, tous les organismes de l'État seront obligés d'informer le système de tous leurs processus d'achat de biens et services. De la même manière, le Gouvernement central, les municipalités et les Forces armées devront informer www.chilecompra.cl de tous leurs achats et contrats. Finalement, la troisième institution est le « Tribunal de Contratación Pública » (Tribunal de contrats publics), composé de trois avocats ayant pour mandat d'examiner la contestation des actes ou omissions, illégaux ou arbitraires survenues lors des processus administratifs des contrats avec des organismes soumis à cette loi.

À la fin de l'année 2004 se termine l'implantation du nouveau système d'achats publics, qui requiert la totalité des services publics. Ce processus se renforce par des initiatives de formation dans l'utilisation de la plateforme, bénéficiant ainsi à, jusqu'alors, plus de onze mille usagers appartenant aux institutions publiques et fournisseurs privés. Vers 2005, selon des données publiées par « ChileCompra », on comptait environ 890 institutions et plus de douze mille fonctionnaires utilisant ce système. De plus, le catalogue électronique offrait à peu près 46.000 biens et services, avec plus de 75.000 commandes mensuelles sollicitant la participation de plus de 120.000 entreprises.¹³⁰

¹²⁹ Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda *ibid.* p.1.

¹³⁰ Gobierno de Chile. Secretaría General de la Presidencia *op.cit.* p.45.

Conclusion

Le processus de modernisation de l'État dans la période allant de 1990 à 2006 se démarque par sa continuité même si on ne peut pas affirmer qu'il ait été une expérience linéaire, c'est-à-dire un grand projet modernisateur transversal orchestré depuis le début par la classe politique de la *Concertación*. Il s'agit plutôt d'une expérience très inégale menée principalement par le leadership individuel de quelques gestionnaires visionnaires placés dans certains services-clés qui réussissent à légitimer progressivement les initiatives de modernisation dans l'Agenda du gouvernement et dans l'opinion publique.

En effet, dans la période de la transition démocratique sous le règne de Patricio Aylwin, on crée des institutions pour le développement des politiques publiques et on amorce timidement les processus de modernisation de la gestion publique lorsqu'il devient évident que la faible performance des institutions fait obstacle à l'action du gouvernement. Dans le gouvernement d'Eduardo Frei on systématise et on approfondit ce processus par la mise sur pied du Plan stratégique de modernisation de la gestion publique même si cela se fait dans l'indifférence de la classe politique. Enfin, sous le gouvernement de Ricardo Lagos, on démarre les transformations institutionnelles globales de modernisation de la gestion, processus dans lequel l'éclatement des scandales ayant trait à la corruption joue un rôle assez important.

Dans ce sens, on peut voir dans le processus de modernisation mené par la *Concertación* une démarche évolutive où l'on valorise de façon progressive la réforme institutionnelle ou gestion publique, en tant que complément indispensable des politiques publiques, dimension sur laquelle se concentrent largement ses efforts, au moins dans les premières étapes. En effet, la révision de la littérature semble consolider l'idée que l'État chilien possède la capacité, en termes généraux, de créer des politiques publiques solides. Cette capacité semble liée à un parcours historique particulier qui a permis la solidification et l'institutionnalisation rapide de l'État chilien depuis le début du XIXe siècle. Selon Waissbluth, c'est précisément cette solidité qui a rendu possible le fait de recomposer avec succès un pays qui a été « *un véritable laboratoire des toutes les idéologies qui se sont confrontées pendant la deuxième moitié du XXe siècle* »¹.

¹ Waissbluth, Mario. *La Reforma del Estado 1999-2005. De la Confrontación al Consenso* op.cit. p.9

Le succès de la stratégie de développement de l'e-gouvernement au Chili semble être un exemple de la capacité de l'État chilien. En effet, il s'agit avant tout d'un processus piloté par l'État lequel par l'entremise d'instructions spécifiques est capable de mettre en place une structure institutionnelle bien définie, la « Commission présidentielle des nouvelles technologies d'information et de communication » (1998) et le « Comité de ministres des nouvelles technologies d'information et communications » (2001), ce dernier sous la surveillance d'un ministère directement liée à la présidence (SEGPRES). Éventuellement, le mûrissement des initiatives aboutit à la mise en branle d'un Agenda de gouvernement électronique (2002) et d'un Agenda numérique (2004) ce qui permet de systématiser les initiatives et de mieux définir les objectifs.

Bien que cette démarche soit perceptible dans plusieurs pays de l'Amérique latine, l'expérience chilienne constitue, dans la période examinée, l'une des expériences les mieux consolidées. On y trouve une infrastructure des télécommunications et un niveau de connectivité hautement qualifié passant pour être l'un des meilleurs de l'Amérique latine, des initiatives de formation des compétences technologiques au sein de la population, un leadership politique et technique appuyant ces initiatives, des politiques publiques de soutien à la modernisation et à la transformation technologique, des alliances avec le secteur privé et la définition de(s) projets emblématiques de haut impact comportant des effets à court terme qui n'ont pas manqué de légitimer les initiatives de l'e-gouvernement.

Il s'agit aussi d'une de plus longue durée de l'Amérique latine. En effet, c'est à partir de 1995 que le gouvernement chilien commence à saisir le potentiel des nouvelles technologies comme un outil-clé pour l'accomplissement d'une série d'objectifs qui se définiront progressivement et parmi lesquels on souligne notamment: la modernisation de l'administration de l'État, l'amélioration de la prestation des services aux citoyens, le renforcement de la compétitivité du pays sur les marchés internationaux et, même s'il s'agit d'une initiative de promotion de la société de l'information, la réduction de la brèche numérique à travers l'expansion de l'accès à l'internet.

Cependant, même si le Chili semble avoir mis sur pied des politiques publiques efficaces pour le développement de l'e-gouvernement, il reste des problèmes de gestion des réformes institutionnelles qui semblent être un défi beaucoup plus difficile à relever. En effet, on s'accorde pour dire que pour obtenir le plein potentiel de l'e-gouvernement il est

crucial de s'assurer d'un fonctionnement sans faille des processus de *back office*, ce qui implique le partage fluide d'information entre les différents organismes publics dans le but d'offrir un service de qualité au citoyen. Cependant cette vision de l'e-gouvernement se heurte à l'insularité traditionnelle de la fonction publique chilienne dont une des caractéristiques principales est précisément le manque de communication et de coordination à l'intérieur et entre les entités publiques.

Pour accomplir la modernisation de l'État, les réformateurs ont favorisé au Chili l'introduction de certains aspects du *New Public Management*, notamment ceux visant l'établissement de règles institutionnelles et organisationnelles, dites horizontales, pour tout le secteur public. On peut mentionner par exemple, la gestion par résultats, l'allocation du budget selon la performance, l'implantation d'un service civil professionnel, la transparence dans les achats de l'État et l'évaluation des impacts des programmes. Cependant, il est intéressant de noter que les réformateurs au Chili ont été moins sensibles à d'autres méthodes du *NPM* telles que l'*agencification*², c'est-à-dire la fragmentation de l'administration, probablement parce que la fonction publique semble fonctionner depuis longtemps selon ces paramètres. Dans ce sens les initiatives de communication et de coordination intra-gouvernementales encouragées pour le développement de l'e-gouvernement et qui ont été promues intensément par Ricardo Lagos, prennent ses distances avec le *NPM* pour s'inscrire sans équivoque dans la stratégie visant la création d'un gouvernement numérique complètement unifié, stade considéré le plus avancé de l'e-gouvernement.

Cependant, force est de constater que, au moins dans la période examinée, ce type de gouvernement électronique était encore loin d'être atteint, émergeant en fait comme un des plus sérieux problèmes de gestion à être résolu. Dans ce sens, il convient de citer le magazine *The Economist*, lequel signale que le réaménagement et unification des processus gouvernementaux autour des besoins des citoyens est une tâche que même les bureaucrates, très qualifiés et bien payés des pays avancés tels que la Suède et

² Dunleavy et Margetts affirment « *Whereas NPM methods placed a premium on single organizations handling discrete service tasks in a financially independent way, with minimal policy integration with partner agencies, the logic of Web development is much more integrative. Internet and Web changes are now one of the strongest forces for 'joined-up government', for a 'holistic' approach to data acquisition and utilization instead of the previously highly compartmentalized and non-communicating* ». Voir à ce sujet : Dunleavy Patrick et Helen Margetts *THE ADVENT OF DIGITAL GOVERNMENT: PUBLIC BUREAUCRACIES AND THE STATE IN THE INTERNET AGE*. School of Public Policy. Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, 4 September 2000. p.14

Singapour trouvent assez difficile.³ On peut alors très bien imaginer les difficultés susceptibles de rencontrer un pays encore en développement comme le Chili avec une bureaucratie moins professionnelle.

En outre, on note qu'en raison de l'influence du *NPM*, l'e-gouvernement chilien a privilégié principalement la dimension associée à la prestation des services avec une préoccupation plus récente pour l'amélioration de l'administration électronique. Cependant, la littérature indique que la dimension liée à la participation, c'est-à-dire, l'utilisation des TIC pour faciliter l'engagement de la population dans le débat public et la prise de décisions qui façonne la société est encore assez embryonnaire et ce, malgré les initiatives d'accès communautaires.

Dans un pays de tradition aristocratique comme le Chili, où la performance de l'État est souvent associée à la qualité de ses élites il n'est pas surprenant de voir que la population ait été historiquement écartée des processus décisionnels. On peut affirmer que cette situation persiste de nos jours. La société occupe une place centrale dans le discours modernisateur dans le sens qu'on considère comme étant un objectif primordial son accès aux nouvelles technologies afin de la faire bénéficier des meilleurs services. Cependant, selon la littérature, la société ne semble pas être un acteur central dans le processus modernisateur.

³ *The Economist. A special report on technology and government* Édition du 16 au 22 février 2008. p.11.

Bibliographie

Chapitres de livres

Araya Dujisin, Rodrigo et Miguel A. Vigon Porrua. America Latina puntogob. Casos y tendencias en Gobierno Electronico. FLACSO/AICD-OEA. Santiago. Chile. 2004. *in* <http://www.cedi.uchile.cl/catalogo/politica-democracia/gobierno-electronico/index.html>

Bell, Daniel. Vers une société postindustrielle, Robert Laffont, Paris, 1976, 507p. *in* TEC 6370, Se familiariser avec la problématique de la société postindustrielle. TELUQ, extrait du chapitre 7

Castells, Manuel. La société en réseaux. L'ère de l'information. Librairie Arthème Fayard. Paris 1998.

Cohen-Tanugi, Laurent. Le nouvel ordre numérique. Odile Jacob. Collection : SCIENCES. Paris. 1999.

Holmes, Douglas. eGov, eBusiness Strategies for Government. Nicholas Brealy Publishing. London. 2001.

Kuhn, Thomas. The Structure of Scientific Revolutions. University of Chicago Press. Chicago. 1962

Lerberghe van, Daniel. Réinventer la démocratie dans le cyberspace. Les Cahiers du CREMOC, Sceaux. Janvier 2004.

Mayère, Anne. La société informationnelle. Édition L'Harmattan. Paris. 1997.

Paehlke, C. Robert. Democracy's Dilemma, Environment, Social Equity, and the Global Economy, The MIT Press, Cambridge. 2003.

Peters, B. Guy. Introduction. Les nouveaux défis de la gouvernance. Centre canadien de gestion. Canadian Centre for Management Development. Les Presses de l'Université Laval. Saint-Nicolas. 1995

Pollit, Christopher et Bouckaert, Geert. Public Management Reform. A comparative Analysis. Second edition. OXFORD University Press. Oxford. 2004.

Rosell, Steven A. et. al. Governing in as Information society. Institute for Research on Public Policy IRPP. Montreal. 1992.

Salomon, Jean-Jacques. Le destin technologique. Ed. Gallimard, Collection Folio Actuel. Paris. 1992.

The Crossing Boundaries National Council. Getting to ground: Democratic Renewal in Canada. The Crossing Boundaries Papers. Volume 4. Ottawa. 2005.

Tomassini, Luciano. La Reforma del Estado y las Politicas Publicas. Centro de Analisis de Politicas Publicas. Universidad de Chile. Santiago. Chile. 1994 *in* <http://www.inap.uchile.cl/politicaspUBLICAS/publicaciones/Lareformadeleestado.pdf>

Toffler, Alvin et Heidi. Créer une nouvelle civilisation : la politique de la troisième vague, Fayard, traduit de l'anglais (  tats-Unis) par P.-E. Dauzat, M Deutsch, A. Charpentier, J. Chicheportiche, The Progress & Freedom Foundation, Washington/Atlanta.1994.

Weissbluth, Mario. La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 Diagnostico y Propuestas de Futuro. (Del Balance del Terror al Consenso Promisorio) Serie Gestion. Numero 76. Décembre, 2005. *in* www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/ceges76.pdf

Weissbluth, Mario. La Reforma del Estado en America Latina. Guia Abreviada para Exploradores en la Jungla. Universidad de Chile. Programa Latinoamericano de Gerencia Publica (Polis), Chile. 2002. *in* [www.polisla.com/FILES/La%20reforma del estado en LA.pdf](http://www.polisla.com/FILES/La%20reforma%20del%20estado%20en%20LA.pdf)

Monographies

Americas' Accountability Anti-Corruption Project. Integrated Financia Management Systems. Best Practices : Bolivia and Chile. 2004. pp.10-12 *in* www.respondanet.com

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Chile Country Strategy 2006-2010. Document of the Inter-American Development Bank. Regional Operation Department. 2005 *in* <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=953379>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). CHILE PROGRAMA MULTIFASE DE ORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DIGITAL DE CHILE (CH-L1001). PROPUESTA DE PRÉSTAMO. Noviembre 2004. *in* www.iadb.org/projects/project.cfm?project=ch-l1001&language=spanish

Bensión, Alberto. Las Reformas del Estado en Chile a partir de la década del noventa y sus Lecciones. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. p.2. *in* <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=851643>

Bernis, Gérard de. Globalization: History and problems. Report on the first seminar of the south East Asia Network, Hanoi 1st- 5th Decembre 1999. *in* www.ismea.org/asialist/Bernis.html

Blind, Peri K. Building Trust in Government in the Twenty-First Century. Review of Literature on Emerging Issues. UNDESA. 7th Global Forum on Reinventing Government. Novembre 2006 *in* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>

CAIBI. Estrategia de Gobierno Electronico en Chile. XIX, Sesión Plenaria CAIBI *in* www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=62

Cañas, E. Modernización de la gestión pública del Estado de Chile 1994-2000. El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle. FLACSO-Chile/Editorial Universitaria. Santiago. Chile. 2003
Centro de Estudios en Informática. Decreto Supremo N° 81. Diario Oficial. Santiago, 10 de junio de 1999 *in* www.cedi.uchile.cl/cedi_2001/decreto81.html

CEPAL. Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Chile. Julio 2003. *in* <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/12899/P12899.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl>

CEPAL-ECLAC. América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento. Una agenda de políticas públicas. Reunión Regional de Tecnología para el Desarrollo, Florianópolis, junio 2000. *in* <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4312/lcl1383e.pdf>

CEPAL-EuropeAid. Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. junio 2005. *in* <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?base=/tpl-i/top-bottom.xslt&xml=/publicaciones/xml/5/21575/P21575.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl>

CLAD'S Document. A New Public Management for Latin America. Latin American Centre for Development Administration (CLAD). Octubre 1998. *in* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000163.pdf>

Cominetti C., Rossella. La infraestructura de soporte para la economía digital en Chile. Revista de la CEPAL 77. Santiago. Chile. Août 2002 *in* http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/0/19350/P19350.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xslt

Concha, Gaston. El Sistema de Informacion De Compras Contrataciones del Gobierno de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Conferencia Sobre Transparencia Y Desarrollo en América Latina Y El Caribe. Mai, 2000. *in* www.iadb.org/leg/Documents/Chile%20GConcha%20Spa.pdf

Contreras Budge, Eduardo. Chile. Case study. LearnLink. Digital opportunities for development *in* www.learnlink.aed.org/Publications/Sourcebook/chapter6/chile_egov_casestudy.pdf.

David, Paul A. et Dominique Foray. Una introduccion a la economia y a la sociedad del saber. OEI *in* www.oei.es/salactsi/david.pdf

DELOITTE RESEARCH. At the Dawn of E-Government. The citizen as a costumer. A global study sector. Deloitte Consulting & Touche. New York. 2003. *in* <http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ceegov.nsf/cac9b9f197e49ccfc1256ddb00406b46/a81df5e6e3de93f2c1256c8c00511dd8!OpenDocument>

Doña Molina, Karina. SÍNTESIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE (1994 – 2003). Departamento de Gobierno y Gestión Pública INAP – Universidad de Chile. Santiago. Chile. 2006. *in* <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2373903>

Drechsler, Wolfgang. The Rise and Demise of the New Public Management. University of Tartu and Tallin University of Technology. Estonia. 2005 *in* <http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>

Dunleavy, Patrick et Helen Margetts. The Advent Of Digital Government : Public Bureaucracies And The State In The Internet Age. University College London. School of Public Policy. 2000. *in* http://www.governmentontheweb.org/downloads/papers/APSA_2000.pdf

Evans Pinera, Ernesto. Politica Informatica del Gobierno. Modernizacion e Informatizacion. *in* www.csi.map.es/csi/caibi/sesiones/xiii/chile.txt

Finger, Mathias et Gaëlle Pécoud. From e-Government to e-Governance?. Towards a model of e-Governance. EPFL. Swiss Federal Institute of Technology. Lausanne. Suisse. 2003. *in* <http://ejeg.com/volume-1/volume1-issue-1/issue1-art1-finger-pecoud.pdf>

Frederickson. H. George. Whatever happened to public administration? Governance, Governance everywhere. Institute of Governance Public Policy and Social Research. Queen's University, Belfast. 2004. *in* www.governance.qub.ac.uk/bp20043.pdf

Florez, Enciso et Luis Bernardo. Lecciones para Colombia de la Experiencia Chilena. Fundación Agenda Colombia. Bogotá. 2006. *in* http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/315_316_5_2_lecciones_para_Colombia_de_la_experiencia_chilena.pdf

Gutiérrez C., Bastarrica, M: C., Frez, R., Fuenzalida, C., Ochoa, S., Rossel, P., Villena, A. E-Government in Chile and the Adoption of XML as Standard. Workshop of the 4th International Conference on E-Government, EGOV'05, Copenhagen, Denmark, pp. 110-120, Août 2005 p.6 *in* www.dcc.uchile.cl/~cfuenzal/recursos/chileXML.pdf

Hilbert, Martin et Jorge Katz. Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective. CEPAL-ECLAC Santiago. Chile. Janvier 2003. *in* http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/11672/Contents_Overview.pdf

Homburg, Vincent. E-government and NPM: A perfect Marriage?. ICE'04, Sixth International Conference on Electronic Commerce. Erasmus University Rotterdam. 2004. *in* <http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1052220.1052289&coll=GUIDE&dl=GUIDE&type=series&idx=SERIES10714&part=series&WantType=Proceedings&title=AICPS>

Hussman, Karen Angelika. La Promesa De Las Compras Publicas Electrónicas : El Caso de ChileCompra (2000-2003) Universidad de Chile. Magister en Gestion y politicas Publicas. Estudio de Caso N° 77 Juin 2004 *in* <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO77.pdf>

Kobrin, Stephen, Economic governance in an electronically networked global economy, Department of Management, The Wharton School, The University of Pennsylvania *in* www.management.wharton.upenn.edu/kobrin/Research/revision%201.pdf

Kobrin, Stephen, Back to the future : Neomedievalism and the postmodern digital world economy, Department of Management, The Wharton School, The University of Pennsylvania *in* www.management.wharton.upenn.edu/kobrin/Research/hartrev2.pdf

Larbi, George A. The New Public Management Approach and Crisis States UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT. UNRISD Discussion Paper N° 112, Septembre 1999. *in* <http://www.unrisd.org/80256b3c005bccf9.nsf/0/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb?OpenDocument&language=fr>

Lenihan, G. Donald. Realigning Governance : From E-government to E-Democracy. The Crossing Boundaries Working Group on Democratic Reform and Renewal. Centre for Collaborative Government. April 2002. www.crossingboundaries.ca/files/cg6.pdf

Lopez-Claros, Augusto. Chile : The Next Stage of Development. Chapter 2.3 World Economic Forum's Executive Opinion Survey. 2004 *in* [www.foreigninvestment.cl/pdf/Chile Lopez Claros.pdf](http://www.foreigninvestment.cl/pdf/Chile_Lopez_Claros.pdf)

Marcel C., Mario. Las opciones para la Reforma del Estado en Chile. Volumen II. Direccion Publica y Compras Publicas. Centro de Estudios Publicos (CEP). Santiago. Chile. 2005. *in* http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3527.html

Massad, Carlos. La economía chilena: una historia difícil. Clase Magistral de Carlos Massad, Presidente del Banco Central de Chile, en la Ceremonia Inaugural del Año Académico de la Universidad de Santiago. Chile 24 de Mars 1999. *in* www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/consejeros/1999.htm

Maurizi, María Rosa. La Información Pública: un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado. *in* <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=142>

Moya Garcia, Rodrigo Javier. Desarrollo del gobierno electronico y promocion del acceso a las nuevas tecnologias. Analisis critico. Centro de Estudios en Derecho Informatico. Universidad de Chile. 2003. *in* http://www.derechoinformatico.uchile.cl/CDA/der_informatico_articulo/0,1433,SCID%253D11028%2526ISID%253D291,00.html

Navarra, Diego D. et Tony Conford. ICT, Innovation and Public Management : Governance, Models & Alternatives for e-Government Infrastructures. Proceedings of 13th European Conference on Information. Department of Information Systems. London Schools of Economics and Political Science. 2005. *in* <http://is2.lse.ac.uk/asp/aspecis/20050137.pdf>

Navarro Brain, Alejandro. Proyecto de Ley que Garantiza la Participacion Ciudadana en la Denominacion de los Bienes Nacionales de Uso Publico. *in* www.navarro.cl/glegislativa/PL/PL%20Cambio%20de%20nombre%20a%20las%20calles.doc

Ortiz, Guillermo. Overcoming Reform Fatigue. Latin America and the Washington Consensus. Financial & Development. Septiembre 2003. *in* www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/09/pdf/ortiz.pdf

Ottone, Ernesto. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. CEPAL. Summer School, 12 juillet 2006. *in* www.eclac.org/noticias/paginas/0/24210/GlobalizacionyDesarrollo-SummerSchool12julio.pdf

Peñailillo López, Miguel Angel. Implementación de políticas de probidad y de transparencia en circunstancias adversas: la crisis como oportunidad. Una análisis del caso chileno. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004 *in* www.clad.org.ve/fulltext/0049905.pdf

Piana, Ricardo Sebastian. Gobierno Electronico, Organizacion en Red y Gobernabilidad. X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informatica. Santiago. 2004 *in* <http://sdi.bcn.cl/e-derecho/Ponencias/Organizacion%20en%20red%20y%20gobernabilidad%20Piana.pdf>

Proenza J., Francisco. TELECENROS EN CHILE: LOS PRIMEROS AÑOS 2003. *in* www.e-paratodos.org/pdf/TelecentrosenChileMay2003.pdf

Riley B. Thomas and Cathia Gilbert Riley E-GOVERNANCE to E-DEMOCRACY: EXAMINING THE EVOLUTION Commonwealth Centre for E-Governance. December 2003 *in* <http://www.electronicgov.net>

Quintana, Juan Veglia. Políticas públicas de modernización del Estado: el caso de la agenda del gobierno electrónico 2002-2005. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 *in* <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/veglia.pdf>

Ramio, Carlos. El papel de la e-administracion antes los retos de las administraciones publicas de America Latina : e-administracion y sector publico en el siglo de la globalizacion. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal 8-11 Octubre 2002. *in* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043805.pdf>

Ramirez Alujas, Alvaro Vicente. Modernizacion de la Gestion Publica. El Caso Chileno (1994-2000). Estudio de Caso N° 58. Universidad de Chile. Santiago. 2001 *in* [www.chilecompra.cl/portal/files/centro_informacion/diplomado/expo_profesores/Modernizacion de la GP Chile MGPP.pdf](http://www.chilecompra.cl/portal/files/centro_informacion/diplomado/expo_profesores/Modernizacion_de_la_GP_Chile_MGPP.pdf)

Rehren, Alfredo. Clientelismo Politico, Corrupcion y Reforma del Estado en Chile. Centro de Estudios Publicos. (CEP) Documento de Trabajo N° 305, Jun 2000 *in* www.cepchile.cl/dms/archivo_3524_1754/refor2_02_rehren.pdf

Rubino Hallman, Silvana. E-Government in Latin America and the Caribbean. Reinventing Governance in the Information Age. CLAD. Caracas. 2002 *in* <http://www.springerlink.com/content/9qdde1ed7pcarb6g/>

Seiffert W., Jeffrey. A primer on E-government: Sectors, Stages, Opportunities and Challenges of Online Governance. Report for Congress. CRS. The Library of Congress. 2003. *in* <http://fas.org/sqp/crs/RL31057.pdf>

Shepherd, Geoffrey. 4 : Chile World Bank p.1. *in* www.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsChile.pdf

Sepúlveda Toro, María Alejandra. La experiencia de modernización del Estado en Chile. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. *in* www.clad.org.ve/boletin/boletin201.html

Sistema Regional de Informacion sobre Buenas Practicas de Gestion Publica en America Latina y El Caribe. Portal Tramite Fácil: El Portal del Estado. FLACSO.Chile.SIPAL.Santiago. Chile. 2001 *in* www.sipalonline.org/practicas/pdf/T_facil.pdf

The World Bank. Technological innovation in public sector reform : Chile's public procurement e-system. PREMnotes. Number 50. January 2001. *in* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2001/03/09/000094946_01022305364281/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Valdés Prieto, Salvador. Reforma del Estado: Qué Hacer Ahora? Puntos de Referencia N° 271 Centro de Estudios Públicos. (CEP). Chile. Novembre 2003. *in* www.cepchile.cl/dms/archivo_3221_1566/pder271_valdes.pdf

Valdés Prieto, Salvador. Comisión de Reforma del Estado del CEP: Nuevas Propuestas Reforma del Estado: Primero los Altos Directivos. Puntos de Referencia N° 246 Centro de Estudios Públicos. (CEP). Chile. Août 2001. *in* www.cepchile.cl/dms/archivo_2974_458/pder246_valdes.pdf

Vial, Joaquin. Competitividad y Perspectivas de Crecimiento de Chile en las Proximas Decadas. Serie Estudios Socio/economicos CIEPLAN N° 15, Santiago. Mars 2003. *in* www.cid.harvard.edu/archive/events/chile/joaquin_vial.pdf

Wolff Rioseco, Elinett. Tejiendo Redes para la Sociedad de la Información. Chili *circa* 2006 *in* www.comunicadoras.cl/info.asp?Ob=9&Id=5

Yong, J.S.L., Koon, L.H. (2003), e-Government: enabling public sector reform, in Yong, J.S.L. (Eds), E-Government in Asia: Enabling Public Service Innovation in the 21st Century, Times Media, Singapore. 2003. *in* https://www4.infotrieve.com/neworders/Order_Cart.asp

Articles de revues scientifiques

Bresser Pereira, Luiz Carlos. Reforma de la Nueva Gestion Publica : Ahora en al Agenda de América Latina, Sin embargo. International Journal of Political Studies, N° 3 septiembre 2001: 143- 166. *in* www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/bresser-pereira-luiz-carlos-reforma-de-la-nueva-gestion-publica.pdf

Brown, David. Electronic government and public administration. International Review of Administrative Sciences 71(12). IIAS, SAGE Publications. (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi). 2005. *in* <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/71/2/241>

Dubuc, Alfred, « 1784 » Pour mieux discuter d'une révolution industrielle. Sociologie et société Vol.16 N° 1, avril 1984, pp. 35-58. *in* TEC 6370, Se familiariser avec la problématique de la société postindustrielle. TELUQ.

Fyfe, Toby. Alternative service delivery-responding to global pressures. International Review of Administrative Sciences Vol. 70(4): 637-644. IIAS, SAGE Publications. (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi). 2004. *in* <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/70/4/637>

Kliksberg, Bernardo. Public administration in Latin America : promises, frustration and new examination. International Review of Administrative Science. Vol 71(2) :309-326. 2005. IIAS, SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi) *in* <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/71/2/309>

Leiva G., Andrés. El tema de la participación de la psicología comunitaria en las políticas del Nuevo Trato. Polis. Revista de la Universidad Bolivariana N° 5 2003. *in* www.revistapolis.cl/5/Leiva5.pdf

Prats, Joan. Nueva Gestion Publica en America Latina. Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Edicion 48 Juin 2006. *in* www.hacienda.go.cr

Saxena, K.B.C. Towards excellence in e-governance. International Journal of Public Management. Volume 18, Number 6 2005. *in* <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1514879>

Valenti Lopez, Pablo. La Sociedad de la Informacion en America Latina y el Caribe: TICs y un Nuevo Marco Institucional. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnologia, Sociedad e Innovación. OEI. N° 2/Enero-Abril 2002. *in* www.oei.es/revistactsi/numero2/valenti.htm

Waissbluth, Mario et José Inostroza. Globalización y Reforma del Estado en Chile. Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol.XXXVII : 1 2007. *in* www.mariowaissbluth.com/descargas/globalizacion_reforma_estado.pdf

Publications gouvernementales

Gobierno de Chile *in* www.modernizacion.cl/1537/fo-article-175697.pdf

Gobierno de Chile. Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación". Chile hacia la sociedad de la información. Informe al Presidente de la República. Janvier 1999. *in* www.unesco.org.uy/informatica/publicaciones/chile.pdf

Gobierno de Chile. Ministerio General de la Presidencia. Gobierno Electronico en Chile. Estado del Arte. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRyME). Programa de Modernización de la Gestión Pública. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Avril 2003 *in* www.modernizacion.cl/1350/articles-50786_doc.pdf

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Chile Reports. Departamento de Prensa Internacional. 10 Février 2004. *in* www.chileusa.org/6.6.4%20Science%20and%20Technology-New%20Technologies%20at%20the%20Service.doc

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. GUÍA METODOLÓGICA Sistema de Gobierno Electrónico Programa de Mejoramiento de la Gestión. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Chile.2005 *in* www.modernizacion.cl

Gobierno de Chile. Un Gobierno en Marcha. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. División de Coordinación Interministerial *in* http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/gobierno_marcha/principales_logros/gob_marcha_julio_2005/documentoLista/0/documento/GMarchaJulio2005.pdf

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. AGENDA GOBIERNO ELECTRONICO 2002-2005. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRyME). Santiago. Chile. Octubre 2002 p.8 *in* www.quiaweb.cl/recursos/documentos/Agenda_Gobierno_Electronico_20022005.pdf

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRyME). AÑO 1- N° 1. Santiago. Chile. Mars 2002 *in* www.modernizacion.cl

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. ANEXO II INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL 005. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRyME). Santiago. 11 mai 2001. *in* www.modernizacion.cl

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Santiago, 2 mai 2001. *in* www.portalciudadano.cl/archivos/Resp.%20Pdte.pdf

Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Radical reforma en las compras del Estado Ley de Compras Públicas. ChileCompra Informa An 1- N° 7 - Septiembre 2003 p.3 *in* http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n7/informativoch_n7.pdf

Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Reforma del Estado en Chile 2000-2006. Santiago. 2006. *in* http://www.modernizacion.cl/1350/articles-126486_recurso_1.pdf

Gobierno de Chile. Seminario sobre « Reforma y Modernización del Estado de Chile: Desarrollo y Aportes de la Revolución Tecnológica e Informática ». Reseña final. Comisión Especial del Senado sobre Reforma del Estado. Chile. 20 Août 2002.

Gobierno de Chile. Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). Laboratorio de Transferencia en Tecnologías de Información. Chile. 2005. *in* http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070103/asocfile/20070103181639/memoria_labti05.PDF

Articles sur Internet

Auriacombe, Christelle. Reflection on the New Public Management. University of South Africa *in* www.up.ac.za/academic/soba/SAAPAM/vol34n2/auriacom.htm

Bibliothèque du Congrès Nationale du Chili *in* www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-11-14.7329717567

Bill & Melinda Gates Foundation. Sinopsis de BiblioRedes: Abre tu Mundo. *in* www.gatesfoundation.org/nr/downloads/libraries/InternationalLibraries/SinopsisdeBiblioRedes.pdf

Del Valle Rojas, Carlos. Comunicación, participación y el dilema existencial del Estado frente a las nuevas lógicas democráticas y ciudadanas *in* www.monografias.com/trabajos55/estado-frente-a-nuevas-democracias/estado-frente-a-nuevas-democracias.shtml

Foro Ciudadano. El verdadero cambio cultural de Chile : La era de la participación ciudadana. Chile.14/03/2006 *in*
http://www.forociudadano.cl/articles/era_participacion_ciudadana.htm

Harris, Blake. The Return of the Entrepreneurial Government. Government technology. Février. 1999 *in*
www.govtech.net/magazine/vision/feb99vision/entrepreneurial/entrepreneurial.php

Valdés ,Teresa. Participacion Ciudadana : itinerario de una demanda. 2005 *in*
<http://participo.blogcindario.com/2005/10/00022-participacion-ciudadana-itinerario-de-una-demanda-teresa-valdes.html>

Wharton School, The University of Pennsylvania Information Technology in Chile: Still Awaiting Takeoff *in* <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=902>

UN. Global E-government Survey. 2003 *in*
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>

UNDP. Human Development Report 2007-2008 *in*
http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf